Meilleure exécution des programmes

Examen stratégique de la qualité environnementale

Rapport complémentaire du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

86-05872/

EXAMEN STRATÉGIQUE DE LA QUALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Rapport complémentaire
Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Le 21 février 1986

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/14-2-1986F au Canada: 11,00 $
ISBN 0-660-91771-8 à l'étranger: 13,20 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE 1

RÉSUMÉ

Les responsabilités des ministères sectoriels en matière de qualité de l'environnement et le regroupement des facteurs environnementaux et économiques 3
Le rôle du ministère de l'Environnement 4
Une ligne de conduite adaptée aux besoins des régions 5
La ligne de conduite à adopter sur le plan économique 5
La ligne de conduite à adopter en matière de communications et de consultations 7
La ligne de conduite à adopter sur le plan scientifique 8
La ligne de conduite à adopter sur le plan législatif 9
Un programme à court terme 10

OPTIONS SUGGÉRÉES

Généralités 13
Mesures économiques 13
Communications et consultations 17
Données scientifiques 18
Législation 20
Autres 23

"À LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS"

Introduction 25

I. Historique canadien

Les années 1960 33
Les années 1970 36
De la réorganisation de 1978 à nos jours 42
Conclusions 49

II. Suggestions des ministères concernant un programme horizontal 51

Conclusions 58

CADRE CONCEPTUEL D'UN MANDAT FÉDÉRAL DE PROTECTION DE LA NATURE

III. Une stratégie de protection axée sur l'efficacité économique 61

Le principe "pollueur-payeur" 63
L'adoption de normes de qualité du milieu et de normes d'émissions 75
Le cadre de réglementation fédéral-provincial 79
La prise en compte de l'environnement dans les ententes de développement économique et régional 84
Conclusions 90
OPTIONS 92

IV. La gestion des communications relatives à l'environnement 97

Une politique nationale de l'environnement en tant que procesus de consultation 98
Le financement et l'harmonisation de la participation 102
Conclusions 104
OPTIONS 105

V. La gestion de l'écologie 107

La constitution d'une base de données 108
La recherche et le développement 111
La participation du public à l'interprétation des données scientifiques 114
Les nouveaux régimes de reddition de comptes 115
La conception des rapports sur l'état de l'environnement 115
La gestion des rapports sur l'état de l'environnement 118
Conclusions 122
OPTIONS 125

VI. La gestion de la législation 129

La situation actuelle sur le plan constitutionnel 130
La législation fédérale 132
Conclusions 144
OPTIONS 146

VII. Un programme à court terme 149

Les mesures législatives 150
La gestion des produits chimiques 151
Les précipitations acides 152
L'assainissement des Grands lacs 153
La qualité de l'eau 153
La qualité de l'air ambiant 153
De bonnes pratiques de laboratoire 154
Conclusions 154

ANNEXES

A. Loi sur le ministère de l'Environnement (extraits) 155

B. Évaluation des préoccupations relatives à l'environnement dans le monde 161

C. Liste des principales promulgations fédérales ayant des répercussions sur l'environnement 181

PRÉFACE

Le 11 mars 1986, le Vice-premier ministre a déposé à la Chambre des communes vingt rapports des Groupes d'étude du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Un de ces rapports, effectué par un Groupe d'étude mixte des secteurs public et privé, portait sur les programmes du ministère de l'Environnement. Ce Groupe d'étude initial, comme tous les autres, a rempli son mandat en trois mois et a présenté son rapport définitif au Groupe de travail à la fin de l'été 1985.

Le rapport du Groupe d'étude contenait une série d'options destinées à améliorer la gestion de nombreux programmes relevant du ministère de l'Environnement. Certaines des ces options soulevaient des points complexes concernant l'organisation du gouvernement. En outre, plusieurs autres groupes d'étude se sont trouvés à examiner, dans le cadre de leur propre mandat, des programmes environnementaux faisant double emploi. Par conséquent, le Groupe de travail a demandé qu'une analyse supplémentaire soit effectuée afin de déterminer s'il y avait lieu de modifier la structure par laquelle le gouvernement fédéral remplissait son mandat touchant à la qualité de l'environnement.

Ce rapport complémentaire a été rédigé par une équipe de six personnes en dix semaines. La participation d'un membre du secteur privé qui faisait partie du Groupe d'étude initial a permis au nouveau groupe de mettre à profit tous les renseignements recueillis par le premier pendant les consultations d'envergure qu'il a tenues à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement fédéral.

Ce rapport complémentaire met en lumière les difficultés qui ont entravé l'exercice par le gouvernement fédéral de son mandat visant la qualité de l'environnement. Il examine l'évolution graduelle de la structure par laquelle le gouvernement fédéral traite les questions écologiques et il met en avant une série d'options destinées à implanter progressivement au gouvernement fédéral une approche nationale plus efficace fondée sur la collaboration, la prévision et la prévention.

Les rapports des Groupes d'étude constituent la première étape ordonnée vers un débat du Cabinet. Ils exposent les options cernées par les divers Groupes d'étude et les soumettent à l'examen du Groupe de travail sous forme de recommendations. Les rapports des Groupes d'étude ne constituent pas une politique ni une décision du gouvernement. Ils fournissent la matière d'une discussion plus informée sur un vaste éventail d'options; à ce titre, ils sont un instrument précieux, quoique non le facteur déterminant, du processus de prise de décisions.

Nous remercions tous ceux qui ont participé au rapport initial et au présent rapport complémentaire.

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Desfossés, Alain F.	Chef du Groupe	Bureau du Vice-premier ministre
Cook, J. Doug	Chef adjoint	Imperial Oil Ltd.
Chambers, Fergus	Conseiller économique	Commission de la Fonction publique
Hoffman, I.	Conseiller scientifique	Conseil national de recherches
McMahon, J. Ross	Conseiller en matière d'organisation gouvernementale	Bureau du Conseil privé
Tardi, Gregory	Conseiller juridique	Énergie, Mines et Ressources

RÉSUMÉ

Le 2 décembre 1985, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a créé un Groupe d'étude spécial qu'il a mandaté pour entreprendre une étude stratégique de l'environnement. L'objectif principal de ce Groupe était de déterminer s'il y avait lieu de modifier la structure par laquelle le gouvernement fédéral remplissait son mandat touchant la qualité de l'environnement. Le Groupe d'étude a procédé à une analyse historique de la ligne de conduite en matière d'organisation adoptée par le gouvernement fédéral depuis les années 1960; il a passé en revue les sujets de préoccupation environnementaux et la ligne de conduite de quelques pays; il a sollicité et analysé l'avis des ministères concernés et consulté quelques autres intervenants clés; il a étudié les facteurs économiques en jeu; il s'est penché sur les régimes applicables à la législation, à la réglementation, à l'observance et à l'application de la loi dans le domaine de l'environnement; il a étudié la structure de gestion des sciences de l'environnement au sein de l'administration fédérale, il a pris connaissance des documents et des décisions applicables au Cabinet, y compris ceux qui concernent les travaux du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes; et il a examiné les rapports de la commission royale Macdonald et du Comité chargé d'enquêter sur la politique fédérale relative aux eaux (Pearse), les travaux pertinents de la Commission de réforme du droit du Canada et de nombreux documents émanant de bien d'autres sources.

Le Groupe d'étude a tiré de son examen plusieurs conclusions générales qui s'articulent autour de huit thèmes.

1. **Les responsabilités des ministères sectoriels en matière de qualité de l'environnement et le regroupement des facteurs environnementaux et économiques**

Le thème principal du Groupe d'étude est que l'orientation de principe clé que le Canada devrait poursuivre à long terme doit tenir pleinement compte des considérations environnementales dans un cadre intégré de gestion des ressources. Les recommandations de la

commission Macdonald, qui étaient fondées sur son analyse de chaque secteur de ressources, correspondaient à cette orientation de base.

Cette orientation serait tout à fait compatible avec les décisions préalables de structurer l'administration fédérale en fonction du principe selon lequel les ministères sectoriels doivent intégrer les questions relatives à l'environnement dans leurs processus décisionnels respectifs. Il s'ensuit que, à long terme, il n'est pas nécessaire que le ministère de l'Environnement soit chargé des responsabilités opérationnelles pour réaliser ses objectifs touchant la qualité de l'environnement, et qu'il devrait même en être dégagé. Maintenir et accroître les responsabilités des ministères sectoriels relativement à la qualité de l'environnement, y compris les programmes scientifiques pertinents, permettra avec le temps d'intégrer de façon plus complète les facteurs environnementaux, économiques et sociaux dans le processus décisionnel.

2. Le rôle du ministère de l'Environnement

Le Groupe d'étude est toutefois convaincu que, à court terme, toute réorganisation interministérielle majeure, avec ses effets déstabilisateurs inévitables, ne ferait que retarder l'adoption des réformes pressantes dont ont besoin les ministres pour prendre les difficiles décisions qui s'imposent concernant la qualité de l'environnement. Actuellement, les ministres sont mal équipés pour prendre, en toute connaissance de cause, des décisions satisfaisantes dans ce domaine qui revêt une grande importance par rapport aux valeurs de la société et qui est de plus en plus lié aux questions de santé. Le Groupe d'étude a conclu qu'un certain nombre de changements fondamentaux doivent être apportés à la ligne de conduite adoptée par le gouvernement fédéral relativement à chaque aspect de l'exécution de son mandat touchant la qualité de l'environnement, qu'il s'agisse des politiques, des communications, des sciences, des lois ou de la réglementation. Le ministère de l'Environnement dispose de la plus importante banque d'experts et de personnes voués aux objectifs horizontaux visant la qualité de l'environnement. Il est donc le mieux placé pour susciter et favoriser ces changements. Il devrait pouvoir amener le gouvernement fédéral à abandonner sa ligne de conduite onéreuse, axée sur la réaction et les mesures correctives, au profit d'une démarche plus efficace axée sur la prévention. Il y parviendra en donnant le ton au niveau national, en accroissant la coordination horizontale et nationale, en fournissant des avis

scientifiques impartiaux, en tenant des consultations et des négociations efficaces avec tous les intéressés, et en fournissant une réglementation équilibrée et une médiation impartiale. Bref, EC aura réussi lorsqu'il n'aura plus à assumer des responsabilités opérationnelles à l'appui du mandat fédéral touchant la qualité de l'environnement.

3. Une ligne de conduite adaptée aux besoins des régions

Dans ce domaine où les pouvoirs, liés mais non limités aux ressources naturelles, sont partagés en vertu de la constitution, et qui, par sa complexité, représente un défi de taille, des progrès tangibles et rapides ne sont possibles que par la coopération nationale. Toutes les parties intéressées (gouvernements, industrie, groupements d'intérêt public et citoyens) doivent travailler ensemble dans le cadre d'une relation ouverte sans qu'une partie ne paraisse éclipser l'autre. Le Groupe d'étude a conclu qu'il faut un cadre de réglementation, mais que celui-ci doit reposer sur un consensus au lieu d'être imposé aux intéressés. Les problèmes touchant la qualité de l'environnement au Canada diffèrent tellement d'une région à l'autre qu'une ligne de conduite uniforme et immuable est vouée à l'échec. On devra, par conséquent, faire preuve d'une plus grande souplesse en s'appuyant sur les mécanismes législatifs et administratifs des provinces pour atteindre les objectifs prioritaires visant la qualité de l'environnement à l'échelle nationale. En échange, les provinces et les autres intéressés seront tenus d'exercer une surveillance adéquate sur les programmes relatifs à la qualité de l'environnement, de veiller à mettre en commun toutes les données et connaissances pertinentes au sein d'un cadre national, de participer à l'effort scientifique national et d'accepter de rendre compte de la façon dont ils assument leurs nouvelles responsabilités.

4. La ligne de conduite à adopter sur le plan économique

La valeur économique de biens communs comme l'air et l'eau doit être admise plus intégralement, parce que les dépenses environnementales bien conçues ont pour la société un rapport coûts-avantages élevé. Pour que les questions environnementales puissent faire partie du processus décisionnel économique, il faudra faire preuve d'esprit

innovateur et chercher à intégrer les dépenses environnementales aux coûts de production pour les placer correctement dans le grand système de comptabilité économique. Il existe à cet égard quelques formules intéressantes qui méritent une étude attentive, par exemple les redevances sur les émissions polluantes, les droits monnayables des pollueurs, et la tarification des déchets. Ces formules de réduction de la pollution seraient plus rentables et moins interventionnistes que les subventions et les dépenses fiscales qui pourraient entraîner des droits compensateurs dans le contexte de la libéralisation du commerce. Toute attitude ferme et répressive, comme celle des États-Unis, permet également d'imputer les coûts environnementaux au pollueur, mais elle ne serait pas aussi efficace pour les réduire. Cette formule permettrait souvent de reporter l'absorption des coûts sur une longue période, par exemple en faisant traîner en longueur les procédures judiciaires. L'insuffisance des moyens de contrôle et la faiblesse des pratiques coercitives risquent aussi de nuire à l'efficacité de cette formule. Il semblerait donc essentiel que, en prévision des négociations sur la libéralisation des échanges avec les États-Unis, l'on procède à une analyse approfondie des pratiques des deux pays pour déterminer si elles sont harmonieuses, tant au niveau de la conception qu'à celui de l'application, et pour tenir compte d'écarts majeurs dans les négociations commerciales bilatérales qui sont en cours.

Selon le Groupe d'étude, le regroupement des considérations environnementales et économiques exige aussi que soit adoptée, après consultation des provinces et des intéressés et conjointement avec eux, une approche plus dynamique visant l'élaboration d'un système national de normes de base sur l'environnement. Un tel système ne suppose pas nécessairement l'existence de normes uniformes dans un pays aussi diversifié que le Canada. Il est donc suggéré que soient négociées avec chacune des provinces, dans le cadre de nouvelles ententes globales sur la planification environnementale, des normes révisées et additionnelles se rattachant aux ententes de développement économique et régional. En réalité, on pourrait mieux tirer parti des mécanismes actuels de coopération fédérale-provinciale, étant donné qu'ils constituent l'instrument par excellence de négociations globales,

quoique adaptées aux besoins des provinces, qui permettent de tenir compte des considérations importantes sur le plan environnemental et économique. Bien appuyée par les ministres provinciaux responsables du développement économique, la décision prise par le gouvernemnent fédéral de réexaminer toutes les EDER et ententes déjà signées en fonction des objectifs relatifs à la qualité de l'environnement attesterait clairement de la nouvelle orientation de principe nationale adoptée dans ce domaine. On devrait aussi viser à harmoniser les mécanismes d'examen fédéraux-provinciaux et à regrouper la multitude d'ententes fédérales-provinciales existant sur l'environnement au moyen de ces EDER et EPE.

5. La ligne de conduite à adopter en matière de communications et de consultations

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait repenser complètement les communications et les consultations environnementales, pour que toutes les parties intéressées puissent participer au processus de prise de décisions. Les ministres fédéraux et provinciaux ne devraient plus décider seuls des questions qui revêtent autant d'importance du point de vue des valeurs. La stratégie de persuasion, poursuivie jusqu'à tout récemment, doit être remplacée par une démarche éducative, informationnelle et consultative plus positive et équilibrée. On devrait inciter petit à petit les Canadiens, en tant que particuliers, à reconnaître la valeur économique des biens communs tels l'air et l'eau. On devrait également les amener à comprendre et accepter les sacrifices inévitables que pareille reconnaissance supposerait à court terme pour leur niveau de vie. Les processus de consultation à prévoir au titre de l'élaboration de la politique nationale sur l'environnement, qui se fait attendre depuis longtemps, seraient des plus utiles à cette fin, à condition que tous les intéressés puissent y jouer un rôle et se comprendre mutuellement dans un contexte national. Pour être utile, la participation à caractère plus stratégique du public aux processus de consultation et d'examen en matière d'environnement nécessiterait, toutefois, une aide financière gouvernementale quelconque, comme c'est le cas des groupements d'intérêt qui existent déjà dans d'autres secteurs plus avancés. Une nouvelle politique de financement à laquelle participeraient tous les ministères intéressés s'imposerait à l'appui de cette nouvelle orientation en matière de consultation.

6. La ligne de conduite à adopter sur le plan scientifique

Le Groupe d'étude est toutefois convaincu que même si les techniques de communications environnementales et l'incitation économique sont déjà considérées comme essentielles, leur amélioration ne sera pas possible tant qu'on ne se fixera pas comme priorité absolue de combler l'écart creusé entre la facilité grandissante que possède la science de déceler la présence de polluants en quantités infimes et sa moindre capacité d'interpréter les données. Des principes directeurs innovateurs s'imposent aussi pour soustraire les sciences de l'environnement à la seule compétence des scientifiques, pour aider les Canadiens à comprendre les limites actuelles de celles-ci et pour faire en sorte que les programmes scientifiques fédéraux dans ce secteur favorisent l'affermissement de l'effort national. On propose la création d'un projet pilote destiné à établir un nouveau mécanisme de coordination par l'intermédiaire du ministre d'État aux sciences et à la technologie et du plan opérationnel pluriannuel du Conseil du Trésor. Ce projet viserait à améliorer la gestion et la coordination fédérales des sciences de l'environnement au sein de tous les ministères intéressés, et aussi par rapport à tous les travaux scientifiques pertinents réalisés au niveau national.

Dans le domaine économique, les Canadiens peuvent différer d'opinion, mais ils ont tous accès aux données collectives publiées par Statistique Canada. Il n'existe aucune base de données comparable dans le domaine de l'environnement. Tant qu'on ne disposera pas d'une base de données complète à l'échelon national, les opinions resteront polarisées, les méthodes de gestion et d'évaluation des risques laisseront toujours à désirer et le processus décisionnel restera complexe. On propose donc l'établissement d'une nouvelle base nationale de données faisant autorité et regroupant les informations sur l'environnement reçues de toutes les parties intéressées, y compris les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Enfin, on formule une autre suggestion fondée sur l'exemple donné par un nombre grandissant de pays de l'OCDE qui publient à intervalles réguliers des rapports sur l'état

de l'environnement. Le Canada innoverait, toutefois, en convertissant ces rapports en puissants outils de reddition de comptes permettant de suivre d'assez près les progrès et les reculs enregistrés par rapport aux objectifs déjà négociés. L'établissement d'un régime national de responsabilité est clairement requis si le gouvernement fédéral désire sauvegarder la qualité environnementale des écosystèmes du Canada au sein d'un système coopératif et décentralisé mettant l'accent sur les mesures incitatives.

De l'avis du Groupe d'étude, aucun des organismes du gouvernement fédéral ne possède la crédibilité requise à l'échelle nationale pour obtenir, de différentes sources dans l'ensemble du pays, les données nécessaires à l'établissement d'une base de données complète qui soit vraiment nationale; les organismes fédéraux existants n'ont pas non plus la crédibilité nécessaire pour gérer sur le plan national un régime universel de reddition de comptes en matière d'environnement. On propose donc que ces deux missions soient confiées à un nouvel organisme qui serait indépendant du gouvernement et représenterait toutes les parties intéressées.

7. La ligne de conduite à adopter sur le plan législatif

L'orientation générale de cette nouvelle conception de la qualité de l'environnement est en parfaite harmonie avec les principes directeurs de la stratégie de réforme de la réglementation, annoncée récemment. La démarche moins interventionniste assortie de mesures incitatives économiques, l'élaboration de normes adaptées aux besoins des régions, la faculté de choisir l'outil de réglementation le plus efficace et efficient, l'engagement à l'égard de la participation du public, et le régime national proposé de reddition de comptes étayent tous cette nouvelle orientation en matière de réglementation.

De plus, la législation actuelle devrait permettre de mener à bien l'ensemble des initiatives dont il est question ci-dessus, à l'exception du projet de création d'un conseil national de l'environnement, le recours équilibré à la Loi sur les pêcheries étant particulièrement déterminant pour le succès des négociations sur l'établissement des normes.

Les lois fédérales touchant l'environnement n'en devront pas moins être examinées à fond si l'on veut réduire les doubles emplois et les chevauchements, améliorer la coordination et combler certaines lacunes, par exemple à l'appui d'une ligne de conduite visant toutes les étapes du cycle de production et d'utilisation des produits chimiques toxiques. On devrait prêter une attention particulière à l'incroyable complexité du cadre législatif applicable dans le Nord à l'occasion du nouvel examen qu'il est proposé de faire. Dans cet examen, cependant, il faudrait prendre garde que l'on ne craigne pas sans motif que le gouvernement fédéral cherche à revendiquer d'autres pouvoirs, l'aide des provinces et des territoires étant indispensable à une intervention rapide et tangible dans le domaine de l'environnement. De plus, les ministres sectoriels devraient rester entièrement responsables et comptables de l'administration des volets environnementaux de leurs lois et règlements respectifs. L'objet premier de ce nouvel examen devrait être de mettre l'accent sur la marge de manoeuvre administrative dont les ministres devraient pouvoir disposer pour maximiser le recours aux mesures incitatives destinées à réduire la pollution, au lieu de tabler principalement sur les mesures dissuasives et les sanctions. Dans ce contexte, il est urgent d'instaurer une politique fédérale d'observance, les améliorations indispensables au succès des programmes nationaux de contrôle devant être dûment étudiées. Le Groupe de travail estime que ce besoin est impérieux et, si le ministère de la Justice parvient à confirmer que les lois et règlements fédéraux peuvent bel et bien être appliqués par les provinces à des fins d'efficacité et d'efficience, divers outils législatifs pourraient être utilisés pour atteindre le même objectif. Il conviendrait de prêter une attention particulière à la façon dont le gouvernement assure l'application uniforme des divers règlements à l'échelle du Canada.

Si l'on décidait finalement de fondre en une nouvelle loi la Loi sur les contaminants de l'environnement, la Loi sur les ressources en eau du Canada et la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, on pourrait également songer à y incorporer la future politique nationale de l'environnement.

8. Un programme à court terme

La ligne de conduite qu'il est suggéré d'adopter relativement à l'exécution du mandat fédéral en matière de

qualité de l'environnement s'écarte sensiblement des pratiques récentes. Cependant, les différents effets positifs ne se feront pas sentir immédiatement. Par exemple, même s'il était décidé prochainement, en principe, de constituer le Conseil national de l'environnement, il faudrait consulter longuement les gouvernements provinciaux et les autres parties intéressées avant de procéder à la rédaction des lois nécessaires. Il faudrait plusieurs années au Conseil pour mettre sur pied une base de données vraiment nationale qui soit assez complète pour que les rapports sur l'état de l'environnement qu'il est proposé de présenter puissent vraiment servir à la reddition de comptes. Même si l'on améliorait la coordination et si l'on établissait l'ordre de préséance de l'ensemble des travaux qui se font à l'échelle nationale dans le domaine des sciences de l'environnement, il se peut que l'on n'obtienne pas tout de suite des résultats positifs; de plus, la convergence des interprétations scientifiques ne se fait que graduellement. L'abandon de la politique de "persuasion" exigera aussi un changement de comportement au sein du ministère. L'accroissement espéré de la crédibilité dont le ministère doit jouir en tant qu'organisme de réglementation équitable prendra aussi un certain temps à se concrétiser. La crédibilité ne s'obtient qu'au prix de réalisations concrètes.

En conséquence, le Groupe de travail a tenté, en s'inspirant de son analyse et de ses consultations antérieures, de mettre en évidence un certain nombre de questions qui pourraient constituer la base d'un programme à court terme plus détaillé et qui donnera créance à l'engagement fédéral de prendre l'initiative à l'échelle nationale en ce qui concerne la qualité de l'environnement. Combiné au réexamen de toutes les EDER et des ententes auxiliaires s'y rattachant, au lancement des négociations fédérales-provinciales concernant les protocoles d'entente sur les accords de planification de l'environnement et à l'amorce, d'une part, de consultations avec les principaux intéressés relativement au conseil national de l'environnement qu'il est suggéré de créer et, d'autre part, de consultations et de négociations sur les normes, pareil plan fournirait une preuve immédiate, visible et concrète de l'engagement du fédéral face à ses nouvelles orientations de principe visant à mieux intégrer le souci de la qualité de l'environnement dans le processus de prise de décisions économiques.

OPTIONS SUGGÉRÉES

Étant donné l'analyse contenue dans le présent rapport, le Groupe d'étude suggère que le gouvernement envisage les options suivantes :

A. Généralités

1. Que le principal objectif à long terme du gouvernement fédéral consiste à tenir pleinement compte de toutes les questions touchant l'environnement dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources, et que toutes les mesures économiques fédérales ayant des incidences directes ou indirectes sur les ressources renouvelables ou non renouvelables découlent de ce principe qui sera également respecté durant leur mise en oeuvre et leur évaluation.

2. Que, pour atteindre l'objectif à long terme énoncé au paragraphe 1 ci-dessus, les ministres qui ont la responsabilité directe ou indirecte de la gestion des ressources renouvelables ou non renouvelables conservent et consolident avec le temps l'expertise et l'autorité nécessaires pour intégrer pleinement au processus décisionnel les questions relatives à la qualité de l'environnement, et qu'ils adoptent une approche axée sur la prévision et la prévention.

3. Qu'aucun réaménagement des responsabilités interministérielles relatives à la qualité de l'environnement ne soit entrepris en ce moment.

4. Que toutes les mesures fédérales ayant des répercussions directes ou indirectes sur la qualité de l'environnement soient répertoriées, que les ressources qui leur sont consacrées soient évaluées, que leur état d'avancement soit suivi et que tous les ministères concernés en rendent compte, notamment dans leursrapports annuels respectifs.

B. Mesures économiques

5. Qu'une proposition soit présentée énonçant en détail les divers mécanismes qui pourraient être adoptés au

niveau national pour faire ressortir davantage la valeur économique de biens communs comme l'air et l'eau, étant convenu:

a) que les mécanismes visant à faire assumer aux pollueurs les coûts des mesures écologiques, tels les règlements d'application des normes, les redevances sur les émissions et la tarification de l'eau, sont des instruments plus efficaces et plus efficients que les subventions et les dépenses fiscales qui ont tendance à imputer ces coûts à des tiers;

b) que les mesures économiques d'incitation, telles les taxes ou redevances sur les émissions, sont en général des outils plus efficaces et efficients que les règlements assortis de sanctions;

c) que les recettes gouvernementales provenant des taxes ou redevances sur les émissions et de la tarification de l'eau seront réaffectées exclusivement aux initiatives de protection de la qualité du milieu;

d) qu'une analyse comparative sérieuse des pratiques respectives du Canada et des États-Unis en matière d'environnement sera effectuée afin de vérifier la compatibilité de ces pratiques, tant au plan de la conception que de leur application; que toute disparité importante sera prise en compte au cours des négociations entre les deux pays sur le libre-échange; et que toute nouvelle mesure prise par le Canada dans ce contexte sera conçue de manière à minimiser les possibilités de riposte.

6. Que les normes fédérales actuelles de limitation de la pollution soient revues, et que les nouveaux secteurs à assujettir aux normes soient désignés, étant convenu que les nouvelles normes de qualité du milieu et les normes d'émissions seront définies de concert avec les provinces et les intervenants et

a) qu'elles seront de nature à promouvoir l'objectif national du gouvernement fédéral qui est d'assurer à tous les Canadiens le même niveau de protection de base contre la pollution;

b) qu'elles seront suivies de près, revues périodiquement et rajustées à la hausse ou à la baisse, à la lumière de nouvelles données ou interprétations scientifiques, ou de circonstances nouvelles;

c) qu'elles peuvent être rendues plus rigoureuses si les conditions locales, géographiques, économiques, sociales et sanitaires ou si les priorités provinciales le justifient;

d) qu'elles ne découleront pas uniquement de méthodes plus perfectionnées de détection, mais résulteront de recherches scientifiques en vue d'améliorer la compréhension et l'interprétation des données;

e) qu'elles tiendront compte des différences culturelles et des besoins locaux, et notamment de facteurs comme les vivres pour les autochtones, les traditions, la santé publique, le degré d'urbanisation régionale et de concentration démographique;

f) qu'elles tiendront compte de toutes les données locales (rapport entre l'aménagement industriel et résidentiel, situation géographique, écosystème), des effets additifs et synergétiques possibles des effluents sur la qualité du milieu et sur les conditions ambiantes notamment, sur la fragilité de la nappe phréatique, sur les espèces menaçées et sur la capacité variable d'absorption sans effets nuisibles des effluents urbains;

g) qu'elles comporteront, au besoin, un calendrier de mise en oeuvre qui tienne compte de la synchronisation d'une série prédéterminée de niveaux décroissants de pollution en vue d'atteindre automatiquement le point stoéchiométrique de protection de base;

h) qu'elles témoigneront de la volonté du gouvernement fédéral de donner l'exemple en fixant des cibles et en faisant preuve d'une rigueur accrue dans ses domaines de compétence, quand les circonstances l'exigent;

i) qu'elles seront promulguées par voie de règlement;

j) que l'administration et l'application des normes seront de préférence assurées par les provinces en vertu de leur propre législation, ou de la législation fédérale si nécessaire;

k) que tous les autres ministres intéressés participeront pleinement à l'établissement des normes, et tout particulièrement le ministre des Pêches et Océans si l'habitat des poissons risque d'être perturbé par l'application des normes établies au cours de consultations et de négociations.

7. Que les ententes de développement économique et régional (EDER) soient désignées l'instrument fédéral-provincial officiel de négociation et de mise en oeuvre des mesures écologiques nécessitant des négociations fédérales-provinciales et des décisions aux deux paliers, et que

a) toutes les EDER et ententes auxiliaires soient revues pour assurer une prise en compte suffisante des questions écologiques, et que les ententes et les ententes auxiliaires soient modifiées au besoin à l'occasion du prochain examen annuel;

b) qu'un protocole d'entente ou des ententes sur la planification de mesures écologiques soient négociés avec chaque province, dans le cadre des EDER, aux fins de définir conjointement les objectifs et les priorités de chaque province en matière d'environnement;

c) que les protocoles d'entente servent à négocier des mesures conjointes visant à imputer aux pollueurs les coûts de la protection de l'environnement, à élaborer des normes de protection minimale de l'environnement, à définir les instruments législatifs et réglementaires d'application des normes à choisir, les procédures de mise en oeuvre et d'observance des normes ainsi que les mécanismes de surveillance et de rapport sur l'observance;

d) que les ententes fédérales-provinciales antérieures sur la qualité de l'environnement soient incorporées à ces protocoles d'entente si elles sont reconduites;

e) qu'une plus grande harmonisation des procédés d'examen de la qualité de l'environnement se poursuive par le biais de ces protocoles d'entente ou d'ententes auxiliaires, le cas échéant.

8. Que l'on étudie sérieusement l'opportunité de transférer le ministère de l'Environnement, ou à tout le moins, ses responsabilités en matière d'environnement, de l'enveloppe du développement social à celle du développement économique.

C. Communications et consultations

9. Que soit développée une stratégie de communication et de consultation à long terme prévoyant un programme équilibré d'information et de formation à l'échelle gouvernementale en vue notamment de sensibiliser l'opinion au fait que les incidences sur l'environnement du maintien du niveau de vie actuel au Canada ont été grandement sous-estimées; de souligner les limites de l'interprétation des données scientifiques et les divergences d'opinion entre scientifiques dans ce nouveau secteur, et aussi le besoin de faire valoir que chaque Canadien a le droit et, à titre de citoyen, le devoir de participer davantage aux discussions sur la qualité du milieu et au processus décisionnel; une telle stratégie doit entre autres :

a) favoriser, par le truchement de divers processus à déterminer par la consultation, l'élaboration d'une politique nationale de l'environnement;

b) se prévaloir d'une nouvelle politique fédérale détaillée, qui reste encore à définir, visant le financement, par tous les ministères concernés, de la participation à des activités et projets précis d'organismes non gouvernementaux oeuvrant dans le domaine de l'environnement.

D. Données scientifiques

10. Que les principes suivants soient adoptés en vue de rétrécir l'écart qui existe, d'une part, entre la capacité croissante de la science de déceler les polluants et son aptitude limitée à interpréter ces données et, d'autre part, entre la capacité des gouvernements à prendre des mesures correctives et préventives et celle de l'industrie :

a) reconnaissance du besoin d'élaborer dans les plus brefs délais une base de données reconnue et fiable, nationale plutôt que fédérale, de sorte que tous les intéressés aient accès aux informations existantes et puissent interpréter eux-mêmes les données scientifiques et en dégager des lignes de conduite;

b) nécessité d'améliorer la coordination au sein des institutions fédérales et à l'extérieur, et de concentrer les efforts sur les secteurs clés de recherche et de développement;

c) nécessité pour le public de mieux comprendre les données scientifiques et de participer davantage à la gestion et à l'évaluation des risques;

d) nécessité de perfectionner les méthodes permettant de vérifier l'amélioration ou la dégradation de la qualité du milieu en vue d'établir un régime national de reddition de comptes.

11. Que soit approuvée en principe, l'établissement d'un organisme national sans lien de dépendance, désigné sous le nom de Conseil national de l'environnement, aux fins d'appliquer les principes énoncés au paragraphe 10 a) et b) ci-dessus et sous réserve de nouvelles consultations nationales et de la présentation d'un

rapport au Cabinet étant entendu que le nouveau conseil, s'il est créé, se verra confier le mandat :

a) de conserver et de gérer la base nationale de données visée ci-dessus, à laquelle devront participer pleinement tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, les universités et les organismes non gouvernementaux tenus de lui communiquer l'ensemble des données dont ils disposent, y compris les informations leur appartenant en propre, à certaines conditions;

b) d'élaborer et de publier, sur une base régulière, des rapports sur l'état de l'environnement qui assureraient, entre autres, la vérification de la base nationale de données et d'en dégager les tendances relatives à l'amélioration et/ou à la dégradation du milieu dans les régions, aux écosystèmes, ainsi qu'aux secteurs économiques et aux ressources nationales; d'établir par la voie de ces rapports, un nouveau régime national de reddition de comptes, de contribuer à définir et à respecter, de concert avec tous les ordres de gouvernement, les secteurs industriels et autres intervenants, les priorités relatives à la qualité de l'environnement dans l'ensemble du pays; d'améliorer l'efficacité de leurs activités respectives de surveillance dans le cadre d'un régime fédéral décentralisé préconisant les mesures d'incitation plutôt que les sanctions;

c) de rendre compte au Parlement par l'entremise du ministre responsable, mais sans lien de dépendance à son égard, la neutralité du conseil et ses attributions devant être clairement et entièrement explicitées dans les mesures législatives habilitantes;

d) les membres du conseil seront nommés pour une période déterminée par les gouvernements fédéral, et provinciaux et ils devront représenter toutes les tendances de l'opinion, et notamment le secteur privé, les syndicats, le milieu universitaire et les organismes non gouvernementaux.

12. Aux fins de l'application des principes énoncés aux alinéas 10 b) et c) ci dessus :

a) que soit mis sur pied un projet pilote où le Conseil du Trésor, dans le contexte du prochain exercice annuel de planification opérationnelle pluriannuelle, verrait à ce que tous les ministères concernés affectent des ressources suffisantes aux activités scientifiques menées dans le domaine de l'environnement, conformément aux recommandations du ministre d'État (Sciences et Technologie) et au terme de l'examen interministériel des priorités scientifiques environnementales suggérées par le ministre de l'Environnement;

b) qu'un rapport soit rédigé sur les moyens de mettre en oeuvre sur une échelle plus vaste des techniques d'évaluation et de gestion et de les intégrer au processus décisionnel en matière d'environnement, tout en tenant compte du besoin d'assurer une participation accrue du public et une meilleure compréhension des données scientifiques et des limites de la science.

E. Législation

13. Que les nouvelles mesures législatives ayant des incidences environnementales soient libellées de manière à conserver aux ministres des secteurs intéressés la charge des questions environnementales et l'obligation de rendre compte en la matière; qu'elles soient rédigées de manière à ne pas mener les provinces à soupçonner indûment le gouvernement fédéral de vouloir s'arroger davantage de pouvoirs; et que toute nouvelle mesure législative incorpore les conclusions d'un examen détaillé, effectué par le ministre de la Justice, concernant le cadre législatif du gouvernement fédéral en matière d'environnement, étant entendu que le ministre de la Justice, de concert avec les ministres responsables :

a) présentera aussi tôt que possible des avis indiquant dans quelle mesure et à quelles conditions l'administration des lois fédérales sur la qualité de l'environnement, et des règlements y afférents, pourrait être confiée aux provinces;

b) indiquera les modifications techniques qui pourraient être nécessaires pour réduire le nombre de cas où la constitutionnalité des lois fédérales et des règlements risque d'être contestée;

c) présentera des recommandations en vue de rationaliser et, dans la mesure du possible, de consolider les lois et les règlements relatifs à l'environnement, en tenant compte des améliorations connexes à apporter à l'administration et à la coordination des règlements sur l'environnement, mais aussi de la législation relevant du ministre de l'Environnement;

d) élaborera, conjointement avec les gouvernements des territoires et les groupes autochtones, une solution unique aux problèmes complexes et particuliers du Nord canadien, après avoir choisi la plus efficace parmi les solutions suivantes : projet de loi d'ensemble pour le Nord; projet de loi d'ensemble élaboré à partir de la législation qui régit actuellement les activités sur le territoire continental du Canada et au large des côtes; modifications rédactionnelles à apporter aux lois existantes, modification des règlements actuels ou établissement de nouveaux règlements. Dans tous les cas, l'objet doit être de combler certaines lacunes des lois fédérales applicables au Nord canadien soit :

   i) de veiller à ce que des dispositions de la Loi sur les terres territoriales portent sur la protection de l'environnement et des valeurs;

ii) de s'inspirer des règlements d'application de la Loi sur les terres territoriales dans la formulation des règlements à établir en vertu d'autres lois visant la protection de l'environnement du territoire continental;

iii) d'étudier la possibilité d'établir des organismes capables d'assurer la coordination des responsabilités de gestion des diverses organisations chargées de la protection de l'environnement dans chaque territoire;

iv) d'examiner la possibilité de recourir à l'alinéa 33(13)f) de la Loi sur les pêcheries pour habiliter le Yukon Water Board à autoriser, dans des conditions précises à négocier, le dépôt de substances nuisibles ou délétères qui serait permis en vertu du paragraphe 33(4), moyennant une autorisation préalable accordée en vertu de l'article 31 de la Loi sur les pêcheries;

v) d'étudier la possibilité de retirer de la Loi sur les concessions de terres publiques la disposition relative au fond sous-marin, et de l'intégrer à la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques;

e) préparera une politique globale d'observance précisant, entre autres, les moyens de maximiser le recours à des méthodes d'incitation plutôt qu'à des sanctions seulement; et prévoyant la souplesse administrative dont les ministres auront peut-être besoin dans le cadre de la nouvelle politique d'observance pour administrer les lois qui relèvent de leur mandat;

f) examinera les mesures législatives actuelles de nature dissuasive ou punitive en vue d'harmoniser au maximum l'application, partout au Canada, des dispositions d'une même loi ou de celles de diverses lois à l'égard des infractions de même nature ou de gravité comparable;

g) examinera la recommandation de la Commission de réforme du droit de modifier le Code criminel en vue de l'assouplir et d'en étendre les dispositions aux actes qui ont ou qui risquent d'avoir des effets graves sur l'environnement.

F. Autres

14. Que soient proposées prochainement des modifications rédactionnelles de la Loi sur les contaminants de l'environnement en vue d'améliorer le processus de gestion des produits chimiques ainsi que la Loi sur les produits dangereux pour assurer la mise en oeuvre dans les plus brefs délais de l'accord multipartite sur le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail.

15. Que soit examiné sans tarder le Projet de loi sur l'eau potable, qui a fait l'objet de nombreuses consultations avec les ministères fédéraux, les provinces et l'industrie et qui donnera lieu à des mesures législatives provinciales parallèles.

16. Que la réponse du ministère de l'Environnement à l'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux et à la stratégie de réforme de la réglementation s'inspire des recommandations ci-dessus 1 à 13 inclusivement.

17. Que soit élaboré un plan d'action qu'il convient de mettre en oeuvre à court terme en vue d'appuyer la nouvelle orientation de politique tout en faisant appel autant que possible aux dispositions de la législation en vigueur; de faire ressortir le nouveau rôle du gouvernement fédéral; de nouer les nouveaux liens de coopération; et de faire état sans tarder de résultats tangibles pour souligner l'engagement qu'a pris le gouvernement fédéral de poursuivre ses objectifs de protection de la qualité de l'environnement.

"À LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS"

INTRODUCTION

Le 2 décembre 1985, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a créé un Groupe d'étude spécial qu'il a mandaté pour entreprendre une étude stratégique de l'environnement. L'objectif principal du Groupe était de déterminer s'il y aurait lieu de modifier la structure par laquelle le gouvernement fédéral remplissait son mandat à moyen et à court terme touchant la qualité de l'environnement.

Le Groupe de travail a adopté une approche échelonnée :

a) en examinant l'évolution des préoccupations environnementales au Canada et ses liens avec les nouveaux organismes responsables de l'environnement à l'échelle fédérale et provinciale;

b) en comparant la démarche environnementale du Canada à celle d'autres pays considérés par l'OCDE comme étant avant-gardistes en ce qui concerne la gestion de l'environnement;

c) en établissant, pour le gouvernement fédéral au cours des cinq à dix prochaines années, un programme horizontal, stratégique et provisoire dans le domaine de l'environnement qui tient compte des négociations commerciales bilatérales avec les États-Unis;

d) en déterminant la mesure où la structure gouvernementale existante est suffisamment souple pour que les changements souhaités puissent être apportés;

e) en évaluant au besoin les avantages et les inconvénients des divers modèles organisationnels proposés; et

f) en liant ses conclusions aux recommandations pertinentes formulées par le Groupe d'étude initial sur les programmes d'Environnement Canada.

Par conséquent, le Groupe d'étude a procédé à une analyse historique de la structure organisationnelle du gouvernement fédéral depuis les années 1960; il a passé en revue, à la lumière des documents accessibles de l'OCDE, les sujets de préoccupation environnementaux et la ligne de conduite de quelques pays à leur égard; il a sollicité, obtenu et analysé l'avis de sous-ministres ayant des responsabilités continues relativement à l'environnement et il a consulté quelques autres intervenants clés à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement; il a étudié les facteurs économiques en jeu; il s'est penché sur les régimes fédéraux relatifs à la législation, à la réglementation, à l'observance et à l'application de la loi dans le domaine de l'environnement; il a étudié la structure servant à la gestion des sciences de l'environnement au sein de l'administration fédérale; il a pris connaissance des rapports et décisions applicables du Cabinet, y compris ceux qui concernent les travaux du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes; et il a examiné les rapports de la commission royale Macdonald et du Comité chargé d'enquêter sur la politique fédérale relative aux eaux (Pearse) ainsi qu'un nombre considérable de documents émanant d'autres sources à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement fédéral, y compris les travaux pertinents de la Commission de réforme du droit du Canada.

En réalisant les études susmentionnées, le Groupe de travail a tiré plusieurs conclusions d'ordre général qui sont brièvement exposées ci-dessous afin de fournir une approche systématique du présent rapport. Les voici :

- les gouvernements sectoriels détenaient et devraient conserver les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de qualité de l'environnement, le rôle d'EC étant essentiellement la prise en charge au palier national et la coordination horizontale, associées à l'adoption graduelle d'une formule de prévision et de prévention;

- la collaboration fédérale-provinciale, plutôt que la réglementation imposée par le sommet, est essentielle au succès;

- l'orientation de principe clé que le Canada pourrait suivre à long terme dans le domaine de la qualité de

l'environnement consisterait à tenir pleinement compte des facteurs environnementaux dans un cadre intégré de gestion des ressources;

- des normes environnementales applicables à l'échelle nationale mais adaptées aux besoins des régions doivent être négociées avec les provinces;

- les EDER sont le meilleur instrument fédéral-provincial pour la négociation de normes et la fusion des facteurs économiques et environnementaux;

- l'élaboration de la politique nationale de l'environnement, longuement réclamée, fournirait une occasion unique d'étayer des consultations améliorées et ouvertes avec toutes les personnes intéressées afin d'encourager la réalisation d'un consensus;

- les sciences de l'environnement doivent être exploitées de diverses façons afin de à réduire l'écart entre la facilité que possède la science de découvrir la présence de polluants et sa capacité d'en interpréter les effets, et ainsi d'appuyer le processus d'établissement de normes et de prise de décisions;

- un régime national de responsabilité doit être mis sur pied à l'intention de toutes les parties et des rapports sur l'état de l'environnement doivent être publiés par un organisme indépendant à l'échelle nationale et non fédérale;

- beaucoup peut être accompli en vertu de la législation existante, mais un examen approfondi de certaines questions juridiques sera nécessaire à l'appui du nouveau principe directeur qui a été proposé.

Le Groupe d'étude s'est rendu compte dès le début qu'il avait été mandaté pour s'occuper de l'un des domaines les plus complexes et les moins compris de la politique publique, et ceci dans un délai très bref. La protection environnementale constitue un champ d'action assez neuf dont la place sur la scène socio-économique n'est pas encore déterminée. Il existe très peu de documents de référence pertinents sur la politique publique dans ce secteur, à

l'exception de ceux qui sont publiés par un nombre très limité d'experts environnementaux. La plupart de ces derniers travaillent pour des organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG). L'environnement est également un domaine très chargé de valeurs sociales qui appelle un nombre croissant de décisions politiques difficiles à prendre en l'absence d'accords d'appoint satisfaisants en ce qui concerne les faits et, encore moins, les interprétations différentes que donnent de ceux-ci les divers intéressés. Finalement, il s'agit aussi d'un domaine marqué par l'émiettement des responsabilités juridiques et constitutionnelles sur le plan fédéral-provincial.

La nature de son travail n'a pas permis au Groupe d'étude d'utiliser la traditionnelle approche ascendante, qui fait dériver les options et les conclusions d'une analyse des multiples programmes fédéraux portant sur l'environnement. Le Groupe n'estimait pas qu'une telle approche fournirait un cadre analytique suffisant pour appuyer ses objectifs touchant la stratégie de protection de l'environnement. Il a plutôt choisi de prévoir la place que les facteurs environnementaux occuperaient à long terme dans le processus public de prise de décisions. Ensuite, il a jugé la mesure où la structure fédérale existante étayait la place souhaitée. Enfin, il a formulé une série de vastes initiatives qui devraient être prises pour réaliser cet objectif. Il a déterminé à cette fin un certain nombre de questions à court terme qui pourraient être étudiées immédiatement, avant que soit entrepris le programme à long terme conçu pour remédier à certaines des faiblesses dont, selon les conclusions du présent Groupe d'étude et de groupes préalables, le gouvernement fédéral faisait preuve en remplissant son mandat touchant la qualité de l'environnement.

Environnement Canada regroupe plusieurs activités. Son budget pour 1985-1986 s'élève à 10 294 années-personnes et à 760 millions de dollars. Les programmes des parcs constituent l'élément administratif le plus important du ministère, bénéficiant de 303 millions de dollars et de 4 901 années-personnes, suivi du Service de l'environnement atmosphérique (SEA), qui a accès à 217 millions de dollars et à 2 303 années-personnes. Les quatre programmes de conservation des eaux (réduction des dommages causés par les inondations, gestion des eaux partagée entre le Canada et les États-Unis et entre les provinces, données et recherches

sur la gestion des eaux) se sont vu attribuer 101 millions de dollars et 1 096 années-personnes. Dans le cadre de ces programmes, quelque 525 années-personnes et des dépenses brutes de 38 millions de dollars sont consacrées à la prestation d'informations et de conseils sur la qualité des eaux à divers emplacements et sur la quantité des eaux intérieures du Canada à près de 3 500 endroits au pays. Les provinces contribuent environ 4,5 millions de dollars aux frais d'exploitation de ces services. Un total de 360 années-personnes et de 35 millions de dollars sont aussi alloués aux activités liées à la recherche sur les eaux à deux instituts, l'un à Burlington et l'autre à Ottawa, ce dernier devant déménager à Saskatoon en 1986. Le ministère consacre également 237 années-personnes et 18 millions de dollars à la gestion et à la protection des oiseaux migrateurs et de leurs habitats, et quelque 75 années-personnes et 6 millions de dollars à la promotion de l'utilisation et de la gestion, sans danger pour l'environnement, des ressources en sols du Canada. Le Service de la protection de l'environnement (SPE) d'Environnement Canada bénéficie d'un budget de 56,7 millions de dollars et de 770 années-personnes.

Le présent rapport est essentiellement centré sur la façon dont le gouvernement fédéral remplit son mandat en matière de qualité de l'environnement. Pour ce faire, le Groupe d'étude a prêté une attention particulière au Service de protection de l'environnement (SPE) du ministère de l'Environnement, qui a pour rôle principal de coordonner les programmes pertinents du gouvernement fédéral dont la responsabilité n'est pas confiée à d'autres ministres par la loi. En outre, le Groupe de travail a étudié les ministères ayant des activités importantes touchant à l'environnement, comme ceux des Affaires indiennes et du Nord, de l'Énergie, des Mines et des Ressources (y compris l'APGTC), des Transports, des Pêches et des Océans, de l'Agriculture, et de la Santé nationale et du Bien-être social. Il a également consulté les hauts fonctionnaires de ces ministères et d'autres.

Les programmes de protection de l'environnement d'EC ont pour objet d'empêcher, d'éliminer ou de réduire la diffusion dans l'environnement de polluants qui pourraient porter préjudice à la santé des humains ou aux écosystèmes et qui pourraient avoir des conséquences négatives sur le plan socio-économique. Comme nous l'avons déjà fait

remarquer, les ressources fédérales attribuées à ces services par EC sont relativement limitées. S'élevant à 56,7 millions de dollars et à 770 années-personnes dont quelque 42 et 45%, respectivement, devaient être utilisés au niveau régional, les ressources du SPE ne représentent que 7% des ressources totales du ministère en dollars aussi bien qu'en années-personnes.

Ces chiffres, cependant, sont sensiblement inférieurs aux dépenses totales du gouvernement fédéral dans ce secteur pour un certain nombre de raisons à savoir :

- La structure du gouvernement fédéral était conçue de façon à charger les divers ministères qui gèrent des ressources de protéger l'environnement dans leur secteur d'activité. Des sommes considérables sont donc dépensées à ce chapitre à l'extérieur d'EC.

- La qualité de l'environnement dépend d'un effort scientifique considérable qui, pour les raisons données ci-dessus, sont également répartis entre plusieurs organismes. Par exemple, on s'attend que sept ministères dépenseront quelque 14,6 millions de dollars en 1986-1987 pour les seuls programmes de transport à grande distance des polluants atmosphériques, y compris la précipitation acide. Une étude antérieure montrait que 24 ministères et organismes fédéraux ont consacré au total 143,1 millions de dollars et 2 622 années-personnes en 1981-1982 aux activités concernant les produits chimiques toxiques, quoique celles-ci n'étaient pas toutes d'ordre scientifique.

- Dans une perspective stratégique à long terme, on ne peut guère dissocier les questions environnementales touchant à la qualité de celles touchant à la quantité, surtout si le gouvernement fédéral désire adopter une démarche dynamique, globale et intégrée en ce qui concerne la gestion des ressources renouvelables et non renouvelables du Canada. Le déboisement et les effets de l'érosion des sols sur la qualité de l'eau constituent un exemple pertinent. Il est donc essentiel d'inclure une grande partie des ressources consacrées à la collecte de renseignements quantitatifs et qualitatifs par les divers ministères dans les dépenses engagées par EC relativement à la qualité de l'environnement.

Pour ces raisons, le Groupe d'étude a prêté une attention considérable aux activités de recherche, de contrôle et de présentation de rapports du ministère de l'Environnement en ce qui concerne la conservation des eaux, de la faune et des terres, activités qui appuient le mandat du Ministère touchant la qualité de l'environnement. Le ministère de l'Environnement consacre près de 1 500 années-personnes et plus de 110 millions de dollars à ces activités de conservation.

Comme de nombreux ministères sectoriels ont des responsabilités à l'égard de l'environnement et se livrent à des activités écologiques, le Groupe d'étude a appris sans surprise qu'il n'existe aucun bilan des dépenses fédérales dans le domaine de l'environnement. Statistique Canada tente de mesurer sur une base continue les efforts scientifiques globaux du gouvernement fédéral dans ce secteur et le Groupe d'étude s'est prévalu de cette information, ainsi que du budget principal des dépenses et des données recueillies par le MEST, pour brosser un tableau général des dépenses fédérales d'ordre scientifique touchant à l'environnement.

Le budget principal des dépenses pour 1985-1986 montre que les activités scientifiques et technologiques d'EC ont bénéficié de 160 millions de dollars, ce qui exclut 179 millions de dollars pour les activités scientifiques connexes des programmes touchant à la météorologie et aux glaces du Service de l'environnement atmosphérique ainsi que 24 millions de dollars pour le programme de données quantitatives sur les eaux intérieures. Forcé d'avoir recours à un éventail de sources comportant des différences inhérentes sur le plan des définitions, le Groupe d'étude a néanmoins tenté de cerner les dépenses de 12 autres organismes fédéraux au titre des sciences et de la technologie environnementales. Ces dépenses sont évaluées à environ 170 millions de dollars. Près de 90% sont engagées par AINC, les services responsables des forêts, EACL, PO, SBSC, et le ministère de l'Agriculture. Au bas mot, le gouvernement fédéral attribue à l'environnement environ 330 millions de dollars sur son budget total pour les sciences et la technologie s'élevant à 4 milliards de dollars.

Pour résumer, les activités écologiques sont mal définies et, par conséquent, il n'est pas encore possible d'estimer plus précisément les ressources totales que le gouvernement fédéral investit dans ce secteur. Il est clair, cependant, qu'un grand nombre d'intervenants fédéraux se livrent à des activités environnementales et que des sommes très importantes sont en jeu. Il est donc évident qu'un effort de taille sur le plan de la définition et de la quantification s'impose afin que les divers intervenants fédéraux dans le domaine de l'environnement rendent compte de leurs activités pertinentes. L'examen que le Groupe d'étude a effectué de l'évolution de ce secteur au Canada fournit une explication pour la répartition actuelle des responsabilités.

I. HISTORIQUE CANADIEN

Les années 1960

Les écologistes qui, pendant les années 1950 et au début des années 1960, faisaient leur cheval de bataille de la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et de la pollution par le bruit, apparentes surtout dans les régions urbaines, et d'autres questions comme les usages incompatibles du sol, la protection de la faune et la conservation de la nature, ont enfin trouvé, à la fin des années 1960, l'appui populaire qu'ils recherchaient depuis longtemps. Le public intensifiait ses pressions sur les gouvernements pour qu'ils prennent des mesures concertées. La qualité de l'environnement était devenue une question importante de principe et de politique et des preuves suffisantes montraient qu'elle continuerait de l'être dans l'avenir prévisible.

Le gouvernement fédéral avait déjà reconnu que des mesures devraient être prises pour mieux intégrer les préoccupations environnementales dans le processus de prise de décisions. Plusieurs incidents environnementaux au Canada et à l'étranger indiquaient que le gouvernement fédéral était mal équipé pour réagir aux préoccupations croissantes de l'écologie. La population se souvenait de calamités d'envergure, comme le smog de Londres de 1952, qui prouvaient que le taux de mortalité pouvait monter en flèche dans les villes où les concentrations d'anhydride sulfurique et de fumée étaient élevées, lorsqu'il y avait une inversion de température prolongée. Au pays, on reconnaissait généralement que le DDT décimait des espèces d'oiseaux, par un processus biologique antérieurement inconnu. L'accélération du taux d'épuisement des ressources naturelles et la croissance démographique effrénée dans les pays plus pauvres sont devenues des sujets de discussion publique. Des préoccupations étaient exprimées au sujet des décisions d'exploiter et de consommer des ressources naturelles, comme l'énergie, sans tenir compte de leurs conséquences à long terme. Des questions comme les effets à long terme des activités humaines sur les limites supérieures de l'atmosphère demeuraient sans réponse.

À la fin des années 1960, on recensait environ quinze lois fédérales sur l'environnement appliquées par neuf ministères. La formation du ministère de l'Environnement en

1971 représentait la première vraie tentative structurelle de fournir la coordination requise dans ce domaine.

Diverses formules ont été prises en considération lorsque le ministère a été formé. On a songé à regrouper presque tous les ministères responsables de ressources naturelles en un seul ministère qui aurait ses propres objectifs environnementaux. On a aussi envisagé d'exclure du nouveau ministère divers programmes applicables aux ressources naturelles, comme l'eau, et de les intégrer aux programmes de trois ministères séparés, au programme des terres fédérales du MEER ou à Agriculture Canada. Le gouvernement d'alors a finalement opté pour une intégration partielle.

Se fondant sur les responsabilités touchant à la recherche et aux ressources renouvelables du ministère des Pêches et des Forêts à l'époque, on a finalement décidé d'incorporer dans le nouveau ministère d'autres fonctions liées à la qualité de l'environnement comme le Secteur des eaux - eaux douces et océans d'EMR, le Service de l'environnement atmosphérique du MDT, le Service de contrôle de la pollution atmosphérique et des techniques de santé publique de SBSC, l'Inventaire des terres du Canada du MEER et le Service canadien de la faune d'AINC. Les objectifs étaient de reconnaître les sources persistantes de pollution des eaux et de l'air, de focaliser la responsabilité de presque toutes les ressources renouvelables comme le poisson, les forêts et la faune, exception faite de l'agriculture, et de confier cette majeure responsabilité du gouvernement fédéral à un seul ministre.

En outre, la Loi sur le ministère de l'Environnement, qui constituait à l'origine la partie I de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, conférait au ministre de l'Environnement le mandat général de surveiller la qualité de l'environnement, de coordonner les programmes fédéraux et de collaborer avec les provinces et les autres organismes, conformément aux articles 5 et 6 de la Loi susmentionnée (annexe B). Il était déjà évident qu'on attendait que d'autres ministres comme ceux de l'Agriculture, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Transports, de la Santé nationale et du Bien-être social et de l'Industrie et du Commerce continueraient de s'occuper de l'environnement. Pour des raisons logiques,

opérationnelles, organisationnelles et politiques, d'autres ministères ont conservé des responsabilités visant la qualité de l'environnement, certains pour une période limitée seulement. Ainsi, le ministère de l'Agriculture a conservé des responsabilités pertinentes à l'égard de la qualité du sol arable et de la recherche sur les insecticides et leur contrôle; EMR a conservé sa responsabilité visant l'utilisation des ressources en eau pour la génération d'énergie hydro-électrique; les Affaires extérieures ont conservé de vastes responsabilités à l'égard de la Commission mixte internationale (CMI), y compris ses travaux sur la pollution des eaux; les Affaires indiennes et du Nord ont conservé compétence sur la pollution des eaux dans le Nord et sur les parcs nationaux; Santé nationale et Bien-être social devait continuer à s'occuper des effets de la pollution atmosphérique et hydrique et des radiations sur les humains; le ministère des Transports traitait toujours la pollution des eaux causée par les navires, la pollution de l'atmosphère et la pollution par le bruit provenant des aéronefs et des véhicules à moteur, et les canaux historiques et récréatifs; le Conseil national de recherches a été autorisé, sur une base continue et de concert avec d'autres organismes scientifiques, à établir et à publier des critères scientifiques sur la qualité de l'environnement et à former un service d'information scientifique et technique sur la pollution. Pour établir cette structure, le gouvernement fédéral s'est fondé sur son système administratif et culturel particulier. Les autres pays ont pris leurs propres décisions sur la même base, ce qui a occasionné de nombreuses divergences entre les pratiques des gouvernements nationaux.

Le ministère de l'Environnement n'est donc pas un superministère, responsable de toutes les questions environnementales. La plupart des autres pays examinés par le Groupe d'étude ont aussi procédé de la sorte, y compris des États dotés d'un seul palier de gouvernement comme la Suède. On croyait que le ministre avait suffisamment d'outils pour lutter contre les pires sources de pollution, améliorer l'environnement, coordonner l'effort fédéral, collaborer avec les provinces, les autres gouvernements et les Nations Unies, et pour chapeauter l'élaboration de plans de gestion des crises. On reconnaissait néanmoins que

d'autres initiatives législatives pouvaient être prises et d'autres transferts de responsabilités entre ministères survenir à une date ultérieure.

Pour comprendre la réorganisation gouvernementale de 1971, il faut aussi se rappeler les pouvoirs constitutionnels respectifs dont jouissaient les gouvernements fédéral et provinciaux. La Loi constitutionnelle de 1867, de même que toutes les modifications constitutionnelles apportées depuis, ne touchent pas les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine de l'environnement. Par conséquent, la base législative du gouvernement fédéral s'est graduellement articulée autour de ses responsabilités concernant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement", le commerce interprovincial et international, la navigation et l'expédition, les pêcheries, les Indiens, le droit pénal, "les travaux à l'avantage général du Canada" et les terres fédérales. La fragmentation de la base législative fédérale, par conséquent, procède autant de besoins constitutionnels que de la répartition entre les différents ministres des responsabilités pertinentes du gouvernement fédéral. Dans les autres États fédéraux, particulièrement en Australie, le Groupe d'étude a conclu que la compétence constitutionnelle sur l'environnement est également partagée, ce qui pose inévitablement des défis.

Les années 1970

Le début des années 1970 se caractérise principalement par une croissance économique forte et prometteuse, le savoir-faire limité des provinces dans le domaine de l'environnement, des travaux écologiques mal coordonnés et des questions clés mettant en cause des sources de contamination facilement identifiables. Ces caractéristiques ont toutes porté le gouvernement fédéral à adopter une approche dynamique de la réglementation et un grand nombre de nouvelles lois fédérales ont été édictées et des règlements promulgués. En 1970, des modifications ont été apportées à la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les ressources en eau du Canada a été proclamée. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, les modifications de la Loi sur la marine marchande du Canada concernant la pollution maritime par les hydrocarbures et la Loi sur le ministère de l'Environnement ont été adoptées en 1971.

L'année suivante ont été passées la Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides, la Loi sur les eaux intérieures du Nord, la Loi sur les dispositifs émettant des radiations, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et la Loi sur les produits antiparasitaires. Quelque neuf lois supplémentaires de nature essentiellement environnementale, comme la Loi sur les contaminants de l'environnement, ont été édictées au cours des années qui ont suivi.

Ces nouvelles lois ont permis au gouvernement fédéral de se livrer à une activité de réglementation considérable. Parmi les règlements les plus importants, mentionnons les suivants :

a) Six règlements sectoriels ont été promulgués en vertu de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, concernant, entre autres, le mercure des effluents de fabriques de chlore, les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille, les effluents liquides des mines et des métaux, les effluents des raffineries de pétrole, les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre et les effluents des fabriques de pâtes et de papier.

b) De nouvelles normes par rapport aux émissions des automobiles ont été initialement proposées en 1972, en vertu de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles appliquée par Transports Canada. Ces normes ont été révisées en 1975 et en 1979. (Le Cabinet a récemment approuvé des modifications supplémentaires, qui prendront effet en septembre 1987.) Chacune de ces révisions résultait de consultations interministérielles d'envergure, auxquelles ont participé non seulement Transports Canada, mais également les ministères de l'Environnement, de la Santé nationale et du Bien-être social, de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de l'Expansion industrielle régionale.

c) En vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, le Règlement sur l'essence au plomb a été promulgué le 30 octobre 1973 et celui sur l'essence sans plomb, le 30 juillet 1974.

d) Des objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant ont été également établis et des décrets séparés pris en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

e) Le Règlement sur l'immersion de déchets en mer, appliqué par Environnement Canada, a été promulgué en vertu de la Loi du même nom le 2 octobre 1975.

Ces normes réglementaires et d'autres faisaient suite à des consultations d'envergure avec les provinces et l'industrie, lesquelles étaient généralement fondées sur la technologie la plus pratique. Les conditions avantageuses susmentionnées sur le plan de l'économie et des relations fédérales-provinciales ont permis au gouvernement fédéral de prendre rapidement des décisions sur les normes prescrites aussitôt qu'il a jugé avoir recherché et obtenu un consensus suffisant.

Avec le recul, nous voyons que certains de ces règlements ont eu des effets positifs mesurables sur l'environnement, et particulièrement sur la réduction de la pollution provenant d'une source unique. Ces règlements, cependant, exigeaient souvent des investissements considérables de la part du secteur privé, qui bénéficiait cependant de subventions et d'incitations fiscales du gouvernement fédéral. Le projet de la modernisation des usines de pâtes et de papier en fait foi. Au début des années 1970, presque la moitié de tous les déchets déversés dans les eaux canadiennes par l'industrie provenaient des usines de pâtes et de papier et, avec l'appui des provinces, ce secteur a fait l'objet de nouveaux règlements adoptés en vertu de la Loi sur les pêcheries. Il envisageait un effort majeur de modernisation et le moment était propice pour lui d'absorber au moins quelques-uns des coûts associés aux nouvelles normes sur les effluents. Les ententes-cadres de développement signées entre 1974 et 1984 prévoyaient un nouveau stimulant fédéral-provincial unique et innovateur visant à incorporer les objectifs environnementaux dans le processus d'investissement.

Un autre exemple de réalisation concrète à cette époque fut l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs signé par le Canada et les États-Unis pendant cette période, soit en 1972. Il visait à réduire la pollution au

phosphore des Grands lacs. Les deux pays se sont entendus sur de nouvelles normes et l'accord a été révisé en 1978. Il en a résulté de grands progrès au titre du défi environnemental posé par la question des Grands lacs.

L'époque a également été marquée par des améliorations technologiques rapides et la collectivité scientifique devenait de plus en plus habile à déterminer et à mesurer la présence et la concentration de substances polluantes qu'elle ne pouvait déceler au préalable dans l'écosystème. Plus tard pendant la décennie, les avances technologiques ont accru la mesure où la science pouvait découvrir de nouvelles menaces de pollution, mais sa capacité d'interpréter les effets de différents types de polluants, seuls ou combinés, sur l'écosystème et sur la santé humaine ne pouvait égaler sa capacité croissante de mesurer et de contrôler la présence de polluants. Cet écart allait en s'élargissant, comme le faisait l'écart entre la capacité qu'avait la science d'interpréter les données et celle qu'avaient les gouvernements de prendre des mesures correctives et préventives.

Par exemple, le contenu de PCB dans le tissu des poissons peut être mesuré par la chromatographie en phase gazeuse, le captage des électrons pouvant être détecté dans des concentrations aussi réduites qu'une partie par million. Toutefois, vu qu'il est difficile de connaître la toxicité des PCB à ces niveaux de concentration très bas, le seuil arbitraire d'une partie par million a été fixé.

En outre, des preuves toujours plus nombreuses indiquaient que des moyens utilisés au préalable pour réduire la pollution, comme sa dilution grâce à l'installation de cheminées plus hautes ou de techniques d'élimination locale de déchets, tout en ayant réduit les niveaux de pollution locaux, avaient en réalité réparti les problèmes environnementaux sur des régions plus vastes et avaient amené des conséquences imprévues. Les résultats identifiables de ces trois approches erronées continuent de se manifester dans des situations environnementales comme le transport à grande distance des polluants atmosphériques (les précipitations acides), les fuites de décharges de déchets toxiques (le fleuve Niagara et le canal Love) et la contamination de l'écosystème par des produits chimiques

persistants, comme le mercure dans les rivières English et Wabigoon, qui est inquiétante vu ses effets sur la santé et l'environnement.

De plus, pendant les années 1970, les préoccupations environnementales, loin de s'atténuer, n'ont fait qu'augmenter à la lumière de nouvelles découvertes scientifiques qui établissaient un lien toujours plus évident entre la pollution et la santé publique. Par exemple, on a découvert qu'étaient cancérigènes un certain nombre de substances largement utilisées, y compris les composés halogénés, le trichloréthylène (solvent servant à décaféiner le café) et le dibromide d'éthylène (utilisé comme fumigateur dans les céréales et comme additif dans l'essence au plomb). Quoique la concentration des produits chimiques persistants dans toute matière comme les eaux naturelles puisse être tellement faible que même les instruments d'analyse les plus modernes peuvent tout juste les détecter et les identifier, les concentrations augmentent à chaque maillon de la chaîne alimentaire jusqu'à ce que le risque éventuel devienne inquiétant.

La diffusion de renseignements scientifiques souvent contradictoires sur les conséquences ou les causes des polluants, surtout en ce qui concerne la santé humaine, devait inévitablement alimenter la crainte instinctive que la population a de l'inconnu. La réaction de la société à l'évolution des questions environnementales pendant les années 1970 s'est donc traduite par une nette augmentation du nombre et de l'influence des organismes non gouvernementaux qui ne pouvaient pas accepter, au nom de leur clientèle de plus en plus nombreuse, des théories abstraites visant à contrer l'incertitude par la gestion et l'évaluation des risques.

Les pressions sociales ont également été ressenties par les gouvernements provinciaux qui, depuis la fin des années 1970, participent de plus en plus, à des degrés différents, à la réglementation et à la mise à exécution des règlements sur l'environnement, domaine qu'ils considèrent comme étant intrinsèquement lié aux ressources naturelles. Ils ont commencé à exprimer des préoccupations croissantes concernant l'ingérence excessive, selon eux, du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale, les effets négatifs que les décisions fédérales pourraient

avoir sur leurs finances et l'incidence possible des règlements fédéraux sur la prospérité à court terme des entreprises qui constituaient souvent la seule source d'emplois dans certaines villes.

En effet, à la fin des années 1970, l'industrie éprouvait des difficultés à absorber les coûts des règlements environnementaux étant donné qu'elle devait lutter contre les incertitudes croissantes d'ordre économique qui agitaient le monde occidental depuis 1972 et faire face à la concurrence internationale intense livrée particulièrement par les pays du tiers monde produisant des matières premières ainsi qu'à la restructuration industrielle approfondie dont plusieurs industries canadiennes avaient dû faire l'objet par suite de l'entente GATT. La croyance générale que la reprise des discussions constitutionnelles était imminente a porté les provinces à faire de leur mieux pour protéger leurs responsabilités constitutionnelles à l'égard de questions comme les ressources naturelles et les affaires municipales, et à préparer leur argumentation en vue d'en revendiquer de nouvelles. Ainsi, la participation marquée du fédéral à la lutte contre la pollution de l'eau a entraîné, pour certaines provinces en particulier, des conséquences dépassant nettement les seules questions environnementales.

Les facteurs qui justifiaient les initiatives fortes et directes du gouvernement fédéral au début des années 1970 avaient donc disparu. C'est pourquoi il est facile de comprendre comment ont été entravés les efforts subséquents des organismes fédéraux pour appliquer les lois et règlements environnementaux datant de cette époque. En fait foi le nombre limité de poursuites entamées en vertu des principales lois destinées à protéger l'environnement. Quoique la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, relevant d'EC, ait été très utile pendant la négociation des ententes fédérales-provinciales sur une vaste gamme d'enquêtes, d'études et de programmes traitant des ressources en eau, ses dispositions sur la gestion de la qualité de l'eau ont rarement été invoquées, et la Loi n'a jamais été citée devant les tribunaux. De même, en vertu de la Loi sur les contaminants de l'environnement, qui confie au gouvernement le soin de désigner les polluants environnementaux, seulement cinq substances ont été énumérées jusqu'à présent et aucune poursuite n'a été entamée par l'un ou l'autre des ministères responsables,

soit ceux de l'Environnement et de la Santé nationale et du Bien-être social. Seulement deux actions ont été intentées par Environnement Canada en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Aux termes de la Loi sur l'immersion de déchets en mer, qui est également la responsabilité d'Environnement Canada, deux poursuites ont été engagées dans le Nord et une affaire est en instance en ce qui concerne la côte de la Colombie-Britannique. Les poursuites en vertu de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries sont beaucoup plus nombreuses mais elles découlent des besoins des pêcheries plutôt que de soucis environnementaux équilibrés.

Pour toutes les raisons susmentionnées, à la fin des années 1970, le gouvernement fédéral, contrairement à l'U.S. Environmental Protection Agency (agence de protection de l'environnement des États-Unis) qui conservait une approche énergique de la réglementation, a graduellement abandonné sa préférence initiale marquée pour la réglementation afin de mettre davantage l'accent sur le besoin d'établir des lignes directrices visant la mise à exécution des règlements au niveau provincial, de fournir des renseignements généraux sur l'environnement et d'assumer un rôle de premier plan à l'égard de questions comme les précipitations acides. Le ministère de l'Environnement a donc remplacé son approche unilatérale de le gestion de l'environnement par une formule lui permettant de persuader les groupes de citoyens d'aider le ministre fédéral de l'Environnement à prendre les mesures requises. Les décisions étaient devenues très importantes et appelaient un consensus de plus en plus difficile à réaliser sur les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, situation qui était encore exarcerbée par les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces relativement à leurs pouvoirs respectifs.

De la réorganisation de 1978 à nos jours

Tels étaient les facteurs en jeu quand est survenue en 1978 une nouvelle réorganisation qui a été enchâssée dans la loi l'année suivante. Son objet premier était de créer le ministère des Pêches et des Océans au moyen d'éléments structurels retranchés surtout d'EC. Quelques modifications mineures n'en ont pas moins été apportées en même temps à la Loi sur le ministère de l'Environnement (annexe B), afin de

mettre en lumière son rôle de coordonnateur horizontal au sein du gouvernement fédéral, de faire ressortir l'importance accordée aux questions de l'environnement au stade de la planification des initiatives fédérales et d'inciter les gouvernements provinciaux à jouer un rôle plus important dans les affaires environnementales.

La décision de séparer PO d'EC, puis de détacher les Forêts, a eu pour conséquence principale de dégager EC de ses responsabilités en matière de gestion des ressources et de lui en confier de nouvelles visant la gestion et la protection du patrimoine en lui rattachant Parcs Canada. Comme c'est le cas lors de la plupart des grandes réorganisations gouvernementales, EC n'a pas échappé aux difficultés posées par les adaptations majeures qu'il a dû subir. En ce qui concerne la qualité de l'environnement, par exemple, le ministre de l'Environnement a perdu le contrôle et la responsabilité de l'arme législative antipollution la plus puissante que lui fournissait la Loi sur les pêcheries. Des accords administratifs ont été conclus en vertu d'une directive du Premier ministre entre les deux ministères concernant le recours à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Ce mariage de convenance,toutefois, n'a satisfait ni l'une ni l'autre de ces parties, dont les ministres devaient rendre des comptes à deux clientèles différentes, qui n'interprètent pas toujours de la même façon l'exercice des pouvoirs conférés par la Loi sur les pêcheries. Ces arrangements d'ordre administratif ont néanmoins été reconnus comme étant temporaires et applicables jusqu'à ce qu'une nouvelle base législative soit établie pour EC laquelle, idéalement, serait fondée sur une politique nationale claire concernant l'environnement. Une telle politique n'a jamais été officiellement prise en considération, surtout à cause des nombreux changements de ministres et aussi des quatre changements de gouvernement qui sont survenus depuis lors.

Au début des années 1980, une grande partie des considérations publiques et politiques étaient axées avant tout sur la relance de l'économie qui sortait de la pire récession qu'on ait connue depuis les années 1930. Les décisionnaires de l'économie ont relégué au second plan les considérations environnementales qui passent souvent pour un "superflu" coûteux pouvant être reporté momentanément. Le référendum au Québec et les négociations constitutionnelles

ultérieures ont aussi retenu une grande partie de l'attention du public aux niveaux fédéral et provincial. La clientèle d'EC n'en réclamait pas moins des gouvernements plus de rigueur sur le chapitre de l'environnement, plaçant les ministres successifs de l'Environnement dans une position de plus en plus difficile à tenir au sein du Cabinet et face aux provinces et à leur propre clientèle.

Les questions environnementales devenaient beaucoup plus vastes et complexes en ce qui concerne les sujets d'inquiétude, les conséquences et les solutions. Certaines de ces questions, comme les précipitations acides, la qualité de l'air dans les villes, la qualité de l'eau et l'évacuation des déchets, préoccupaient également un grand nombre de pays industrialisés. Elles exerçaient des pressions accrues sur le gouvernement fédéral pour qu'il encourage la participation du public et veille à ce que celui-ci soit mieux informé sur le sujet, pour qu'il détermine les conséquences actuelles et éventuelles en se fondant sur divers niveaux de données scientifiques, pour qu'il consulte un nombre croissant de parties intéressées au sein du gouvernement et du secteur privé et pour qu'il coordonne ses efforts avec les leurs.

Les précipitations acides et les produits chimiques toxiques sont de bons exemples. À elle seule, la première question a été étudiée par quelque douze ministères et organismes fédéraux, toutes les provinces et les territoires, cinq comités fédéraux-provinciaux et deux comités fédéraux de coordination. Les produits chimiques toxiques susmentionnés ont été examinés par quelque vingt-quatre ministères fédéraux et tous les gouvernements provinciaux, et ils ont fait l'objet d'environ cinquante-huit lois fédérales, dont vingt-deux relèvent de plus d'un ministre. L'enquête Berger sur les nombreux effets du Pipeline du Nord, et l'importance de ses conclusions, constituent un autre exemple.

Des pressions publiques ont également été exercées sur le gouvernement fédéral, par le truchement d'EC, pour qu'il joue un rôle catalyseur dans la résolution des autres questions environnementales exigeant une action conjointe de la part du gouvernement fédéral et des provinces, soit :

- les PCB, qui étaient restreints en 1977, interdits en 1980 et qui n'ont fait l'objet d'aucun programme de destruction depuis lors;

- les dépôts de produits dangereux, qui continuaient de préoccuper le public au premier chef et de constituer un danger pour la santé et qui exigeaient du gouvernement fédéral et des provinces qu'ils se concertent pour les identifier et pour établir et financer un programme d'assainissement;

- la vaste question de la qualité de l'eau, traitée par le Comité Pearse, y compris la mise en vigueur de la législation existante destinée à lutter contre la pollution, l'expansion et l'amélioration des installations de traitement des déchets municipaux et l'élaboration de meilleures techniques de traitement de l'eau;

- les déchets nucléaires et un système pour leur entreposage et leur évacuation;

- le déboisement et la salinité des sols.

D'autres domaines, où le rôle du gouvernement fédéral était clair et la question mieux cernée, comprenaient la réduction de la teneur en plomb de l'essence et de nouvelles normes concernant les émissions légères des automobiles.

Le gouvernement fédéral a également été critiqué, à juste titre, pour la longueur de son processus d'approbation des pesticides, lorsque la gestion des ressources sylvicoles et les besoins croissants en matière de production agricole entrent en conflit avec les graves problèmes posés par la santé publique. Les provinces ont également été critiquées pour avoir permis la pulvérisation de pesticides sur les forêts.

Le public réclamait de plus en plus l'amélioration de la qualité de l'air ambiant et l'établissement de normes concernant, par exemple, l'identification des sources des composés hautement toxiques de la dioxine et la gestion de ces produits, problème auquel commençaient à être confrontés tous les pays industrialisés.

Les années 1980 ont également vu plusieurs questions environnementales traverser les frontières internationales, occasionnant des dilemmes relatifs à l'allocation des coûts et des avantages et mettant en cause les limites de la

connaissance scientifique. On compte parmi ces questions les précipitations acides, la concentration de CO_2 dans l'atmosphère et le phénomène récemment découvert de la brume arctique.

Les ministres de l'Environnement ont également dû faire face à des conflits fédéraux-provinciaux de divers types. Ainsi, en 1983, la Colombie-Britannique a demandé que soient approuvées des exportations d'eau du Canada, contestant ainsi la compétence fédérale relative à ce secteur. Cette question a subséquemment été étudiée en profondeur par le Comité Pearse. Au début de 1984, la Colombie-Britannique a rejeté la position du gouvernement fédéral sur l'emplacement d'une installation pétrochimique, situation typique où les avantages à court terme pour la province entraient en conflit avec les préoccupations environnementales à long terme. Dans une autre affaire, Terre-Neuve s'est opposée à la formation d'une commission d'évaluation environnementale séparée du gouvernement fédéral aux fins du projet extracôtier de mise en valeur d'Hibernia. La question a subséquemment été réglée dans le cadre de l'accord plus général de l'Atlantique et une commission mixte a été acceptée par toutes les parties. Au Manitoba, en 1984, la question de la fonderie d'aluminium ALCOA a fourni une autre possibilité de conflit entre deux compétences. Alors que la fonderie a été initialement jugée acceptable pour des fins opérationnelles en vertu des critères provinciaux, les experts environnementaux prétendaient que la pollution du fleuve Nelson qui pouvait en résulter n'avait pas été suffisamment prise en considération.

Le Ministère a également cerné de nouvelles questions environnementales qui, à son avis, exigeaient une étude plus sérieuse. Ces questions comprennent :

- la nouvelle science de la biotechnologie et les préoccupations et l'incertitude croissantes qu'elle suscite de la part du public;

- la gestion des conflits qui sera requise pour résoudre des problèmes aussi graves que la déviation de cours d'eau importants, les exportations d'eau et les utilisations prioritaires de l'eau;

- la préoccupation croissante du public concernant l'indemnisation des victimes innocentes et des tiers;

- la demande croissante du public relativement à l'application plus stricte des règlements et à l'imposition d'amendes plus sévères.

Les problèmes et les conflits à résoudre étant nombreux, il était nécessaire d'accorder plus d'importance aux préoccupations environnementales dans le programme politique du gouvernement, de façon que les parties intéressées par l'environnement aient davantage leur mot à dire dans les décisions prises au niveau national. Il fallait l'appui de la population pour arriver à négocier des normes qui étaient perçues comme urgentes. Les ministres fédéraux successifs de l'Environnement se sont faits les champions publics des causes environnementales, se réclamant au maximum des incidents environnementaux et des nouvelles hypothèses et conclusions inquiétantes de la science pour attirer l'attention des gouvernements et du public sur les questions environnementales.

Cette nouvelle stratégie de persuasion a sans doute suscité un appui populaire accru sans lequel des résultats rapides et concrets relativement à des questions comme les émissions de plomb et les précipitations acides auraient été impossibles. Mais, selon bon nombre de personnes, elle a aussi entraîné des conséquences négatives importantes, d'abord <u>à l'intérieur</u> du Canada, comme le donne à entendre l'analyse des normes relatives aux émissions de plomb effectuée par le Groupe d'étude sur les programmes de transport, puis <u>à l'extérieur</u>, lorsque les États-Unis ont rejeté l'analyse scientifique étayant la position du Canada sur la question des précipitations acides.

L'attitude de persuasion du ministère de l'Environnement dans les années 1980 a aussi occasionné encore d'autres problèmes. Sur la base de consultations poussées, le Groupe d'étude initial sur l'environnement a conclu qu'EC donnait souvent l'impression assez nette d'utiliser la persuasion pour étayer sa position sur différents dossiers sans avoir mis toutes les considérations dans la balance. EC est donc passé pour un ministère qui prescrivait des solutions à ses propres fins et choisissait les renseignements pour justifier sa propre position. Cette perception a, pour beaucoup, grandement miné la crédibilité d'EC comme arbitre impartial des normes nationales, qui exigeaient souvent d'importantes concessions économiques, et comme un organisme de réglementation efficace et crédible.

Cette stratégie de persuasion a aussi créé l'impression que l'ordre des priorités environnementales était fonction de la réaction du public à d'incidents isolés. Pareille conception de l'établissement des priorités peut bel et bien amener les gouvernements à réagir avec excès et à dépenser inconsidérément pour régler des problèmes jugés plus importants qu'ils ne le sont en réalité; à mettre l'accent sur des mesures correctives au lieu de recourir à des mesures préventives qui, à la longue, sont prouvées être généralement moins coûteuses; à exercer des pressions sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils prennent des mesures coûteuses à l'égard de questions qui ne constituent peut-être pas des priorités réelles; et, finalement, à créer des attentes en matière de réglementation auxquelles doit répondre le gouvernement fédéral qui, comme nous l'avons déjà affirmé, dispose de pouvoirs constitutionnels limités dans ce domaine.

Cette ligne de conduite a également suscité des différends publics entre les ministères fédéraux à propos d'interprétations écologiques contradictoires qu'on n'avait pas encore tenté de concilier. De l'avis d'un grand nombre, dont les autorités provinciales et l'industrie, cette situation mettait en jeu la crédibilité du gouvernement fédéral tout entier comme instance de réglementation environnementale impartiale, polarisant encore davantage les opinions des parties intéressées autour de positions extrémistes et compliquant d'autant la tâche d'établir des normes et de mener à bien des négociations compliquées sur le plan fédéral-provincial. Nombreux étaient ceux qui se demandaient donc si EC pouvait agir à la fois comme policier, avocat, juge et jury.

Le Groupe d'étude original sur l'environnement a noté les rôles multiples que le Ministère jouait en exécutant son mandat touchant à la qualité de l'environnement; la nature des problèmes posés par ce mandat relativement aux autres ministères gouvernementaux et aux provinces; et le mandat officieux encore plus vaste qui lui a été attribué par un public ne voulant pas s'encombrer de notions de responsabilité juridictionnelle. Pourtant, on a noté que, dans certains cas et pour des raisons qui ne sont pas claires, le Ministère n'avait pas pleinement exercé

les pouvoirs législatifs qu'il détenait déjà et avait vu sa gestion horizontale au sein du gouvernement fédéral handicapée par les rôles souvent contradictoires qu'il devait assumer, notamment de persuasion et de réglementation. Le Groupe d'étude initial a formulé plusieurs suggestions, qui sont à l'étude au sein du Ministère, destinées à séparer la persuasion des autres rôles du Ministère et à améliorer sa planification stratégique des questions et l'exécution de l'ensemble de son mandat.

Le Groupe d'étude initial a conclu que le Ministère devait être félicité pour les renseignements environnementaux qu'il fournissait. Toutefois, des améliorations importantes s'imposaient afin de rendre le processus de consultation plus efficace, complet et ouvert, de favoriser la recherche de consensus et la participation conjointe à la prise de décisions avec les parties intéressées, et d'établir des rapports plus étroits avec les gouvernements des provinces et des territoires. Plusieurs propositions avaient également pour objet d'améliorer la façon dont le Ministère gérait ses ressources considérables d'ordre scientifique, sur le plan de l'orientation globale des activités de gestion, de l'établissement des priorités, de la concentration des efforts et de l'évaluation des résultats.

Le Groupe d'étude initial n'a toutefois pas évalué les questions futures ni la direction stratégique du mandat conféré au Ministère au titre de la qualité de l'environnement.

Conclusions

Un certain nombre de conclusions importantes se dégagent de l'analyse effectuée par le Groupe d'étude concernant la façon dont le gouvernement fédéral remplit son mandat touchant à la qualité de l'environnement depuis les années 1960. Ces conclusions guideront le Groupe de travail dans sa recherche de solutions dans les parties suivantes du présent rapport. Elles disent ceci :

1. La structure existante du gouvernement fédéral suppose que les responsabilités environnementales doivent être incorporées dans les décisions sur la gestion de

ressources spécifiques, que le rôle d'EC doit se limiter à celui de coordinateur horizontal, de catalyseur de la collaboration pertinente entre le gouvernement et les provinces et d'arbitre relativement neutre des conflits sur le plan des intérêts socio-économiques. La question est donc de savoir si cette approche restera toujours valable.

2. L'histoire a démontré que, tant que les coûts environnementaux sont considérés comme superflus, le niveau d'engagement continue de varier selon les nouvelles priorités. Dans un tel contexte, des mesures correctives coûteuses sont préférées aux mesures préventives moins coûteuses.

3. La relation nouvellement établie entre l'environnement et la santé accorde aux préoccupations environnementales une importance bien plus élevée dans le programme politique global de tout gouvernement. L'ancienne "stratégie de persuasion", qui créait et faisait mousser les préoccupations et attentes du public, doit maintenant déboucher sur des réalisations concrètes.

4. Réduire l'écart entre les mesures et l'interprétation scientifiques et entre cette dernière activité et la capacité de concevoir des mesures correctives et préventives qui sont efficaces tout en tanant compte des coûts sont les priorités les plus importantes et constitueront la base minimale des décisions politiques des ministres, surtout lorsque l'enjeu économique est de taille. L'absence de paramètres appropriés pour définir les activités scientifiques de divers ministères fédéraux dans le domaine de l'environnement appelle clairement de meilleurs processus de coordination et d'attribution des ressources.

5. Entre-temps, des décisions difficiles devront être prises concernant des questions de plus en plus complexes sans toutefois pouvoir bénéficier de l'appui de données scientifiques et interprétatives; par conséquent, la collaboration et la consultation des provinces et de l'industrie dans un domaine de compétence constititutionnelle partagée plutôt que la confrontation, devront être poursuivies avec vigueur et imagination au sein d'un cadre stratégique amélioré.

II. SUGGESTIONS DES MINISTÈRES CONCERNANT UN PROGRAMME HORIZONTAL

Pour aider le Groupe d'étude à déterminer la place que les facteurs touchant la qualité de l'environnement occuperont probablement à long terme dans le processus de prise de décisions, le Groupe d'étude a jugé qu'il était essentiel de recueillir des renseignements supplémentaires sur les problèmes environnementaux clés auxquels le gouvernement fédéral devra probablement faire face au cours des cinq à dix prochaines années.

À cette fin, le Groupe d'étude a demandé conseil auprès de tous les ministères directement intéressés par les questions environnementales. Ainsi, il a demandé l'avis des ministères de l'Agriculture, de la Consommation et des Corporations, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de l'Environnement, des Pêches et des Océans, des Affaires indiennes et du Nord, de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social, de l'Expansion industrielle régionale, des Sciences et de la Technologie et des Transports. Le Groupe d'étude s'est rendu compte dès l'abord que ces vues étaient celles de fonctionnaires supérieurs et que les ministres pouvaient ou non être d'accord avec eux. Par conséquent, il a examiné les points qui revenaient souvent dans les réponses plus attentivement que les inquiétudes qui n'étaient pas nécessairement partagées.

Le Groupe d'étude a demandé aux haut fonctionnaires d'indiquer : les questions de principe liées à l'environnement que le gouvernement devrait à leur avis traiter au cours de la prochaine décennie; dans quelle mesure et par quels moyens le gouvernement devrait améliorer le processus par lequel il établissait les priorités et contrôlait les résultats d'actions antérieures afin de formuler un plan équilibré qui tiendrait davantage compte des divers intérêts en jeu; les diverses façons d'améliorer les efforts de mobilisation au sein du gouvernement fédéral et avec les provinces, dans le régime juridique et constitutionnel existant; les méthodes par lesquelles le gouvernement fédéral pourrait mettre l'accent sur les mesures préventives plutôt que correctives dans la limite des ressources accessibles à tous les ordres de gouvernement; les façons dont la recherche de consensus

pourrait être améliorée; et si les lignes directrices et les règlements existant à l'échelle fédérale et provinciale sont suffisants et comment ils pourraient être améliorés.

Le Groupe d'étude a noté que les réponses étaient sérieuses, approfondies et prévoyantes. Des points communs se dégagent très visiblement de l'analyse, présentée ci-dessous, dont les conclusions correspondent sous de nombreux rapports à celles de la commission Macdonald, de l'enquête du Comité chargé d'enquêter sur la politique fédérale relative aux eaux et du Comité consultatif canadien de l'environnement. Ces rapports ont énormément aidé le Groupe d'étude à élaborer le programme politique provisoire du gouvernement visant la qualité de l'environnement, à la lumière des défis attendus sur le plan stratégique et horizontal.

Les priorités législatives prévues comprennent des modifications de la Loi sur les contaminants de l'environnement et de la Loi sur les produits dangereux. Elles ont fait ressortir le besoin d'une nouvelle législation sur l'eau potable.

Parmi les questions prioritaires visant la gestion de la qualité de l'environnement qui, selon les hauts fonctionnaires, exigeront des efforts concertés au cours des quelques prochaines années, on compte : la gestion des substances toxiques, y compris des déchets nucléaires, pendant toute la durée de leur cycle d'évolution; les précipitations acides et les autres polluants atmosphériques; les changements climatiques y compris les concentrations élevées de CO_2 et la brume arctique; la qualité de l'eau, le traitement municipal des eaux usées, les grands barrages, les déviations de cours d'eau importants et les liens de ces questions avec la souveraineté, les exportations d'eau et les changements climatiques; la qualité des sols, le déboisement, la stabilisation des sols, les eaux de ruissellement, et l'envasement; le contrôle des émissions de plomb et d'hémioxyde d'azote provenant des véhicules à moteur; les désastres accidentiels et naturels, y compris les rejets d'hydrocarbures et les fuites de substances toxiques et de déchets nucléaires; le développement et le transport d'hydrocarbures dans le Nord; la conservation; et la qualité de l'air ambiant.

Si les ministères intéressés ont envisagé la gestion des vastes priorités liées à la politique environnementale d'après leurs propres perspectives et si leurs approches et leurs exemples différaient, leurs commentaires n'indiquent pas moins qu'ils étaient d'accord sur nombre de points. Qu'ils suggèrent de nouvelles répartitions de responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, un différent rôle pour le gouvernement fédéral, la cession des pouvoirs de réglementation et de mise en application, de nouveaux rapports au sein du gouvernement fédéral, des approches modifiées relativement à l'intégration des considérations d'ordre économique, environnemental et social ou le remplacement des mesures réactives et correctives par la prévoyance et la prévention, il se dégage de leurs opinions qu'ils suggèrent un nouveau rôle et une nouvelle orientation pour le gouvernement fédéral, EC et d'autres ministères fédéraux.

De nombreuses personnes intérrogées étaient d'avis qu'un examen approfondi devait être réalisé par le gouvernement fédéral et des consultations ouvertes tenues entre ce dernier et les provinces afin de définir leurs rôles et responsabilités respectifs dans la gestion et la mise en oeuvre des programmes visant la qualité de l'environnement. Leur approche explicite et implicite serait de déterminer en collaboration les limites appropriées du mandat fédéral et de compter davantage sur les provinces. Les hauts fonctionnaires ont présenté les suggestions suivantes concernant le mandat et le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement :

a) Son mandat devrait couvrir les domaines que les mandats des provinces n'englobent pas et où le gouvernement fédéral est en mesure de fournir les meilleurs services dans l'intérêt du bon gouvernement et de l'efficacité par rapport au coût.

b) En termes généraux, il devrait donner le ton à l'échelle nationale et assumer un rôle de coordination plus vaste, dont l'objet serait la réalisation d'un consensus national; établir les priorités nationales; prendre des mesures concertées en collaborant plus étroitement avec les provinces; aider les provinces et l'industrie à mettre les programmes en oeuvre;

représenter le public et les autochtones; appuyer la souveraineté et l'intérêt national.

c) Plus précisément, il devrait tenter d'atteindre les objectifs et de prendre les mesures ci-dessus en coordonnant l'élaboration et la formulation d'une politique nationale de l'environnement. Il devrait frayer la voie au remplacement des politiques de gestion de la qualité de l'environnement qui sont réactives et correctives par des politiques de prévoyance et de prévention. Il devrait lancer l'approche coopérative visant l'élaboration et la promulgation de normes de base nationales en ce qui concerne la qualité de l'environnement. Il devrait maintenir une forte présence fédérale dans son propre secteur de compétence, y compris la gestion de l'utilisation des ressources dans les secteurs qui relèvent du gouvernement fédéral, la qualité de l'eau, la protection des habitats du poisson, le TGDPA, les oiseaux migrateurs, le règlement des questions et des litiges au palier interprovincial, les questions internationales, la conservation de la qualité de l'écosystème du Nord et les liens entre les droits des autochtones et la gestion de l'environnement, la protection des terres, des eaux et des ressources des Indiens et l'amélioration des mécanismes servant à appliquer les ententes entre le Canada et les États-Unis, cette liste n'étant toutefois pas limitative.

d) Le gouvernement fédéral devrait inclure les provinces dans la planification de l'utilisation des ressources.

e) Il devrait effectuer des recherches sur l'environnement, établir une base de données complète et accorder la diffusion la plus vaste possible aux résultats des enquêtes scientifiques.

f) Il devrait encourager et promouvoir le développement économique en tenant compte du besoin de protéger l'environnement, des préoccupations concernant la santé du public et des objectifs de sécurité et d'ordre social.

Plusieurs des personnes interviewées ont traité le rôle et le mandat du ministère de l'Environnement lui-même. Elles étaient unanimes pour dire qu'EC doit être le chef de file et le coordonnateur au sein du gouvernement fédéral en ce qui concerne la qualité de l'environnement et qu'il doit continuer d'exercer de vastes pouvoirs horizontaux. Un certain nombre de fonctionnaires ont fermement appuyé la recommandation de la commission Macdonald concernant l'établissement d'un "conseil environnemental du Canada" qui pourrait être constitué selon les lignes du Conseil économique du Canada et être chargé entre autres : de fournir renseignements et conseils au sujet des risques qui sont en tête de liste des priorités nationales ou régionales; d'établir un programme recommandé pour la prise de mesures à l'échelle nationale concernant les questions prioritaires; de suivre les progrès des provinces et des ministères fédéraux; de rédiger des rapports nationaux sur l'état de l'environnement; de fournir des conseils au ministre de l'Environnement et à tous les ordres de gouvernement; et d'encourager la réalisation d'un consensus et la participation de personnes informées.

Il a été suggéré que les mesures susmentionnées s'étayent sur de nouveaux mécanismes de consultation à l'échelle nationale, y compris sur un Conseil national revitalisé des ministres des Ressources et de l'Environnement.

Les ministères intéressés croyaient vivement qu'une approche intégrée était requise pour concilier les questions touchant au développement économique et à la qualité de l'environnement dans le cadre des programmes des ministères sectoriels, et qu'il fallait tenir dûment compte des facteurs visant le développement, la gestion des ressources, l'environnement, la technologie et la santé humaine. Certains ont suggéré, à l'instar de la commission Macdonald, l'établissement sur le plan social et économique de nouveaux systèmes de reddition de comptes qui incluraient les indicateurs économiques classiques ainsi que des préoccupations relatives à la dégradation de l'environnement, à la santé, à la dégradation des forêts et au prix qu'il faudra payer pour assainir un environnement endommagé. La réalisation d'une analyse des risques et des avantages a également été suggérée dans ce contexte.

On préconisait également le recours accru aux ententes fédérales-provinciales pour que soit plus étroitement appliqué le principe "pollueur-payeur", pour que l'industrie soit encouragée par des stimulants économiques à préserver l'environnement, pour que le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement se rapproche des autres processus fédéraux, p. ex. le C.N.E., et pour que soient adoptées des approches fédérales-provinciales conjointes des processus susmentionnés. Une suggestion innovatrice concernait la désignation d'un "protecteur du citoyen" dans chacune des provinces, qui ferait rapport au Premier ministre des questions environnementales préoccupant le public.

Enfin, on a reconnu le besoin d'une nouvelle législation horizontale d'ensemble sur l'environnement qui tiendrait compte de la nouvelle approche résultante et permettrait au gouvernement fédéral de traiter plus efficacement les problèmes existants et nouveaux à l'échelon national. Une personne a suggéré qu'une telle législation permette au ministère de l'Environnement d'agir à titre de "vérificateur général" en ce qui concerne les questions d'ordre environnemental.

Les thèmes du consensus et de la coopération sont omniprésents dans les commentaires recueillis. On a vivement souligné le besoin de réaliser un vaste consensus national entre les gouvernements, l'industrie, les OENG et le grand public dans leurs approches visant l'élaboration d'une politique nationale de l'environnement, la détermination des rôles, la formulation d'une législation fédérale d'ensemble sur l'environnement, l'établissement et l'approbation des priorités, l'instauration de nouveaux mécanismes de consultation et la formulation de normes minimales nationales concernant la qualité de l'environnement. Des activités de coopération particulières ont été suggérées et la promotion de la compréhension par la prise de conscience et des preuves fiables, a été considérée comme une autre grande étape dans la réalisation d'un consensus national. On a néanmoins reconnu qu'un "consensus social" n'était pas toujours nécessaire ni possible, surtout à l'égard des questions uniques et localisées ou lorsque l'opinion est fortement polarisée.

Les hauts fonctionnaires croyaient fermement qu'une base renforcée de données sur l'environnement était requise; qu'il conviendrait de rechercher des renseignements supplémentaires sur les dangers, les risques et les solutions et de formuler de nouvelles solutions, valables tant du point de vue économique que technologique. Également que les activités de recherche et de développement devaient être sensiblement accrues au moyen d'incitations fiscales et en obtenant que l'industrie s'engage à participer aux frais.

Des renseignements fiables d'ordre scientifique doivent être transmis à toutes les parties intéressées, soit les gouvernements, l'industrie et le public, afin d'encourager une participation plus informée, d'améliorer l'établissement des priorités, de contrer les réactions excessives et d'encourager l'approche préventive. On a suggéré que soit établi un conseil de recherche sur l'environnement chargé de fournir des conseils sur les besoins en matière de recherche et de développement et sur les priorités de recherche. Une suggestion parallèle concernait un organisme national qui entreprendrait des travaux de recherche, recueillerait des données et publierait ses conclusions concernant la santé, les maladies, les modes de vie, l'alimentation, les lieux d'établissements et d'autres variables. Un autre ministère a noté que, même si les grands ministères avaient tous besoin d'un effectif de base pour gérer les volets environnementaux de leur politique et de leurs programmes, il serait inutile pour chacun d'avoir ses propres experts scientifiques et ses propres spécialistes en matière de réglementation et de législation et qu'un seul organisme (EC) pouvait et devrait fournir ces services à tous les ministères et au public. Enfin, on a mentionné la possibilité de rétablir le Interdepartmental Committee of Science ADM's (Comité interministériel des sous-ministres des sciences) afin d'améliorer l'étude interministérielle de la politique relative à la science environnementale au sein d'un groupement qui pourrait discuter des grandes questions de compétence partagée et qui pourrait intégrer la politique environnementale dans les politiques scientifiques et technologiques du gouvernement.

La ressemblance des opinions qui ont été exprimées sur la gestion de la législation est frappante. Les personnes interrogées préféreraient nettement que, à l'avenir, une

plus grande partie des activités en matière de réglementation et d'application relève des provinces. Ils ont invoqué à l'appui de cette suggestion des thèmes variés, à savoir :

- l'établissement de normes de base nationales concernant les mesures prises par les provinces au sujet de la législation, de la réglementation et de la mise en vigueur;

- le maintien d'une forte présence législative du gouvernement fédéral dans ses aires de compétence, y compris les responsabilités internationales et interprovinciales;

- la rationalisation et la refonte des règlements, y compris la réduction au minimum du chevauchement et du double emploi;

- la coopération et l'efficacité;

- la cession continue aux provinces, lorsque cela est possible et souhaitable, des responsabilités envers les programmes fédéraux.

Les personnes interviewées désiraient aussi que le processus de réglementation ne comporte aucun délai excessif et, tout en préférant le maintien de la nouvelle stratégie des lignes directrices négociées et volontairement suivies, ils n'étaient pas généralement favorables à l'approche légaliste d'affrontement adoptée par l'U.S. Environmental Protection Agency.

Conclusions

Un certain nombre de thèmes majeurs se dégagent des observations susmentionnées émanant des ministères intéressés dont les opinions se ressemblent de manière frappante, c'est-à-dire :

1. Les opinions ont été fortement influencées par Macdonald et son plaidoyer en faveur d'une intégration accrue de l'environnement dans le processus plus vaste de prise de décisions.

2. Des progrès environnementaux seraient mieux réalisés au moyen de négociations, de stimulants, de

de priorités, de la participation d'un public mieux informé, ainsi que par un consensus et une politique nationale de l'environnement, plutôt que seulement par une réglementation unilatérale et punitive.

3. Les hauts fonctionnaires ont admis que le gouvernement fédéral devait donner le ton dans les secteurs où ses responsabilités constitutionnelles sont évidentes et frayer la voie à une approche fondée sur la prévention et la prévoyance; toutefois, les processus fédéraux et provinciaux d'évaluation et d'examen en matière d'environnement devaient être harmonisés, dans la mesure du possible.

4. On était de l'avis que les provinces devaient participer davantage à la prise de mesures relatives à la qualité de l'environnement, allant même jusqu'à l'application des lois et des règlements pertinents du gouvernement fédéral, y compris de nouvelles normes qui se font pressantes.

5. La science environnementale doit être mieux exploitée et coordonnée et, à cette fin, une base de données complète est requise.

CADRE CONCEPTUEL DU MANDAT FÉDÉRAL DE PROTECTION DE LA NATURE

III. Une stratégie de protection axée sur l'efficacité économique

Les changements structurels apportés par les gouvernements qui se sont succédé à Ottawa depuis 1971, dont le transfert récent du secteur forestier à Agriculture Canada, reflètent clairement l'intention délibérée de charger les gestionnaires des ressources renouvelables de la protection de la nature. Le Groupe d'étude approuve cette répartition traditionnelle des responsabilités et ce pour de nombreuses raisons.

Premièrement, ceux qui prétendent qu'il sera toujours nécessaire d'avoir au Canada un ministre chargé principalement de l'environnement admettent par le fait même que l'intégration des facteurs écologiques et économiques ne sera jamais pleinement réalisée. Toutes les publications récentes sur la politique nationale et internationale en la matière préconisent pourtant une intégration plus étroite des facteurs économiques et écologiques à l'échelle planétaire.

Deuxièmement, il est en général moins coûteux de tenir compte des facteurs écologiques à l'étape de la planification des mesures économiques sectorielles que de corriger ultérieurement la situation. Ce principe a été reconnu dans des dispositions législatives de 1979, dans un décret du Conseil sur le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, et il est particulièrement opportun au moment où les principales industries canadiennes sont en voie de restructuration.

Troisièmement, la commission Macdonald qui s'est efforcée de rattacher les tendances écologiques aux perspectives économiques et politiques à long terme du Canada, a fait remarquer que si le secteur privé était amené à incorporer régulièrement aux éléments comptabilisés les coûts engagés pour limiter la pollution, le secteur public aurait finalement moins de frais à prendre à sa charge.

Pour illustrer ce point, il suffit de signaler l'incurie qui a caractérisé dans le passé la question du reboisement.

Le Groupe d'étude est d'avis que tôt ou tard, les gouvernements, l'industrie et la population reconnaîtront la valeur économique des dons de la nature, comme l'air et l'eau. Le moment venu, cette prise de conscience donnera au Canada un atout supplémentaire pour affronter demain la concurrence croissante sur les marchés internationaux. Le Groupe d'étude estime donc essentiel que les ministères sectoriels et, à terme, les gouvernements provinciaux reconnaissent que les biens de la nature ne sont pas gratuits. C'est là un principe fondamental. Les gouvernements doivent adopter en matière de gestion une démarche susceptible d'inciter progressivement les autres intervenants à reconnaître ce principe ainsi que les conséquences négatives à court terme qu'il suppose.

Pour ces motifs, le Groupe d'étude est d'avis qu'il ne serait pas rentable, à long terme, de confier en premier lieu la gestion des ressources renouvelables au ministère de l'Environnement pour qu'il s'acquitte de son mandat de protection de la nature. Soutenir le contraire poserait la question de savoir s'il ne serait pas plus simple d'assurer la gestion intégrée des ressources en confiant à un superministère la responsabilité de l'ensemble des ressources. Selon le Groupe d'étude, cette orientation n'est ni pratique ni acceptable et ce, pour les raisons invoquées dans la section sur l'historique du ministère. En conséquence, il importe de n'épargner aucun effort pour inciter les ministères sectoriels à user de tous les leviers de pression actuels ou nouveaux, pour rééquilibrer les objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Si on admet que le Canada n'aura pas d'autre choix, à terme, que celui d'intégrer plus étroitement les décisions écologiques et économiques, il est évident que les décisions à court terme ou, à tout le moins, la grande partie de ces décisions, doivent viser cette fin.

Le Groupe d'étude s'est donc vu obligé de se pencher sur les aspects économiques de l'environnement en tenant compte de l'objectif à long terme du gouvernement de libéraliser le commerce. Ces facteurs ont été abondamment analysés dans le passé, et il existe de nombreuses

publications sur la question. Le Groupe d'étude ne s'est inspiré que des sources les plus pertinentes. Au cours de son examen des questions économiques, il a tenté de proposer des éléments d'action et de mettre en lumière les choix qui s'offrent.

a) Le principe "pollueur-payeur"

La théorie économique relative à l'environnement porte principalement sur ce qu'il convient d'appeler les coûts et avantages indirects, c'est-à-dire ceux qui ne figurent pas habituellement dans un état des profits et pertes, ni dans le bilan du pollueur initial, ni dans celui du bénéficiaire des mesures de lutte contre la pollution. Par exemple, une fonderie ne comptabilise pas les coûts de la pollution atmosphérique. Les avantages de l'air pur ne figurent pas non plus au budget des consommateurs qui en profitent. Autrement dit, les avantages de la nature ne sont pas exploitables. C'est pourquoi la société, par le biais des pouvoirs publics, doit imposer certaines contraintes pour bénéficier d'un milieu naturel salubre.

Comme le prix des avantages que l'on tire des bienfaits de la nature n'est pas fixé sur le marché, il n'existe pas de données quantitatives susceptibles de guider l'attribution des ressources à des fins écologiques. Quel est le prix de l'eau douce? De l'air pur? Même si on soupçonne que les avantages sont nombreux, toute décision relative à leur prix demeure arbitraire. Sait-on de quelle façon les avantages sont répartis? Si ces avantages se payent, de quelle façon les droits sont-ils perçus? Si le coût d'observance de normes efficaces d'environnement est établi, qui en fera les frais? Le public en général qui semble en bénéficier? Ou les consommateurs des produits dont la fabrication a entraîné la pollution qu'il faut maintenant éliminer? Toutes ces questions exigent la prise d'une décision arbitraire quelconque. Comme la valeur des avantages et des coûts a tendance à être arbitraire, les analyses et les discussions concernant les questions écologiques sont souvent centrées sur le bien-fondé des données quantitatives. Il faut donc nécessairement disposer de données fiables pour pouvoir prendre des décisions judicieuses relatives à la qualité du milieu.

Il existe deux principaux types de coûts en matière d'environnement : le coût réel du contrôle de la pollution en vue de faire observer les niveaux à ne pas dépasser; ensuite, le coût que doit envisager une nation qui ne veille pas suffisamment au contrôle de la qualité du milieu naturel. Nous expliquons ci-après la nature de ces coûts.

Le coût du contrôle de la pollution : Les coûts d'observance des normes d'environnement sont assez connus, même si l'évolution des techniques risque de les modifier rapidement. L'adoption des techniques de pointe devient donc une activité assez stimulante. Selon les données disponibles, le coût d'observance des normes est relativement modeste et ne constitue pas un fardeau excessif ni pour l'industrie ni pour le consommateur : il se situe entre 2 et 3% du prix du marché de la plupart des produits.

Il existe, cependant, des coûts exceptionnels applicables notamment à l'extraction par fusion, à la production d'électricité et à divers procédés chimiques. En l'occurrence, il peut en coûter jusqu'à 10% du prix du produit final pour contrôler la pollution, ce qui pose parfois à l'industrie de graves difficultés, surtout si les concurrents internationaux ne sont pas assujettis aux mêmes normes. Ces industries sont nombreuses en Amérique du Nord et surtout au Canada.

Il existe peu de données fiables permettant de comparer les normes d'environnement imposées à l'industrie au Canada et aux États-Unis respectivement. Selon les données réunies par l'OCDE au début des années 1970 et certaines constatations récentes, ces normes sont comparables, mais il est douteux qu'elles soient appliquées avec la même rigueur de part et d'autre de la frontière. Même si la production américaine actuelle est assujettie à des normes d'environnement semblables à celles du Canada, le coût de l'assainissement d'un arriéré de sites de décharge est beaucoup plus élevé aux États-Unis qu'au Canada, de même que la menace que posent les sites contaminés aux eaux souterraines.

Compte tenu de l'équivalence approximative des normes actuelles adoptées par les deux pays, un accord de libéralisation du commerce n'entraînerait pas d'avantages ni d'inconvénients majeurs pour l'industrie canadienne ou américaine. La principale pomme de discorde aurait trait à l'application des normes, qui devrait être analogue, et à un certain nombre de cas spéciaux comme la production d'électricité ou la fabrication de produits chimiques qui devront peut-être faire l'objet d'une évaluation au cas par cas et d'un accord particulier.

Ce qui importe, semble-t-il, c'est de trouver un terrain d'entente quant aux genres de politiques et de programmes qui ne contreviennent pas aux règles internationales interdisant les subventions à l'industrie. Avant d'aborder cette question, nous rappellerons brièvement la façon dont les coûts de limitation de la pollution sont intégrés à la structure des dépenses des entreprises ou de la nation.

En règle générale, les mesures de contrôle de la pollution sont intégrées au processus de production de deux façons : la première consiste à faire l'acquisition de biens d'équipement destinés à dépolluer les déchets ou à les transformer en produits moins nocifs. La seconde façon consiste à modifier entièrement le procédé de production de manière à réduire le volume des déchets. Cette dernière méthode a souvent l'avantage d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts.

Dans un cas comme dans l'autre, il faut recourir à un investissement majeur; c'est par ce moyen que les normes sont intégrées à l'exploitation. Comment ces coûts sont-ils couverts ? En règle générale, la firme est tenue d'intégrer les coûts du contrôle de la pollution à ses dépenses d'investissement et ultérieurement à son prix de revient. Autrement dit, la firme doit prendre en charge le coût des actions qu'elle entreprend pour contrôler la pollution. Une deuxième méthode consiste à subventionner l'investissement à même les fonds publics; dans ce cas, ni la structure des dépenses de l'entreprise, ni le prix des produits à la consommation, qu'ils soient canadiens ou étrangers, n'a à refléter le coût du contrôle de la pollution.

Dans l'ensemble, la population se soucie peu de la méthode employée, même si le degré d'efficacité des deux méthodes peut différer. Les deux méthodes visent l'assainissement de l'environnement; dans un cas, les coûts sont portés aux comptes de la firme, dans l'autre aux comptes publics. La méthode employée a cependant une très grande importance pour la firme, surtout si elle est assujettie au contrôle de ses émissions et qu'elle se trouve en concurrence avec une firme en activité à l'étranger où c'est l'État qui prend à sa charge le coût de la dépollution. C'est dire que même si les coûts sont comparables dans les deux cas, la façon de les comptabiliser influe grandement sur la compétitivité de la firme. En conséquence, la stratégie relative à un accord sur la libéralisation du commerce doit tenir compte de la nécessité d'harmoniser les méthodes de comptabilisation des coûts du contrôle de la pollution. Les deux pays devront faire en sorte de répercuter les coûts, soit sur le pollueur, soit sur le contribuable. Il est possible que les modalités varient d'une industrie à l'autre, mais toute divergence devra être étudiée avec soin.

Pour ce qui est de l'établissement et de l'application des normes, trois méthodes sont généralement admises. La première consiste à les établir par voie de règlement, et à obliger les firmes à s'y conformer sous peine de poursuites et d'amendes. La deuxième méthode consiste à imposer à l'entreprise des redevances sur ses émissions polluantes et à augmenter les redevances au point où elle a intérêt à investir en vue de réduire ses émissions. Dans les deux cas, la firme est tenue d'intégrer le coût du contrôle de la pollution dans son prix de revient. La troisième méthode consiste à financer, au moyen de subventions, l'acquisition de matériel destiné à limiter ou à réduire les émissions, ou encore, à corriger les effets des émissions antérieures. Cette méthode répercute les coûts sur les contribuables et n'influe pas outre mesure sur les dépenses de l'entreprise.

Chacune des trois méthodes présente des avantages et des inconvénients que nous aborderons brièvement ci-après. Il importe de noter que pour contrôler la pollution, les États-Unis et, dans une moindre mesure, le Canada ont opté pour les mesures de réglementation qui imposent aux entreprises, sous peine de sanctions, l'obligation de prendre les coûts à leur charge. D'une certaine manière, ces modalités sont relativement harmonieuses mais cette

harmonie a tendance à se dissiper pour un certain nombre de raisons. Il est possible d'éviter les coûts lorsque l'application des normes n'est pas imposée de façon rigoureuse en vertu de la loi et des règlements. Deuxièmement, lorsque la procédure devant les tribunaux se prolonge, et que les peines imposées sont minimes, les principaux coûts sont également évités. Troisièmement, l'aide attribuée par le gouvernement à la recherche et au développement pour le contrôle des émissions polluantes ainsi que les crédits d'impôt risquent, dans les faits, de transformer les coûts directs en coûts indirects ou sociaux, même si les activités en question semblent avoir été prises en compte dans le bilan de la firme. C'est dire que les mesures d'aide directe à la recherche et au développement et les crédits d'impôt pour amortissement risquent d'engendrer de graves disparités. Pour avoir une structure équitable dans le cadre d'un accord de libéralisation du commerce, il importe que ces questions soient harmonisées.

Le coût social de l'absence de contrôle de la pollution : On estime en général que l'absence de contrôle entraîne des coûts extrêmement élevés et cela suppose qu'il est très avantageux de contrôler la pollution. On pose en général l'hypothèse que le ratio coûts-avantages des sommes consacrées à la protection de l'environnement est très élevé. Comme les avantages sont habituellement diffus et sont assimilés aux biens de la nature (air et eau purs) dont la valeur n'a pas été établie, il est difficile de quantifier ce ratio. On peut néanmoins appréhender l'ampleur de ces avantages en plaçant, disons, à 25 cents par jour, par personne, la valeur de l'air pur que nous respirons et de l'eau douce que nous employons. C'est dire que l'hypothèse la plus conservatrice laisse supposer des avantages sociaux sans prix. Ce qui justifie le principe voulant que le ratio coûts-avantages soit élevé.

Solutions à envisager

Chacune des trois méthodes de contrôle de la pollution présente des avantages et des inconvénients qui influent de façon marquée sur la conception et l'application de la stratégie adoptée.

La réglementation est la méthode privilégiée aux États-Unis et, à un moindre degré, au Canada. C'est essentiellement une approche juridique qui consiste à fixer, par voie de règlement, des normes spécifiant la quantité de polluants qui peut être rejetée par une même source; la conformité aux normes doit être habituellement assurée dans des délais déterminés. Le principal avantage de ce régime est de fixer des normes simples, claires, sans équivoque et facilement compréhensibles. Les normes peuvent être souples et s'adapter aux besoins des firmes, des régions ou des industries, mais cela complique leur application et le fardeau administratif qui les accompagne.

La réglementation présente un certain nombre de difficultés sérieuses. Premièrement, les sanctions sont souvent imposées principalement par les tribunaux, chaque violation du règlement devant faire l'objet d'une nouvelle procédure. Si l'on tient compte des difficultés et des délais associés à chaque procédure, les sanctions et les amendes sont en vérité négligeables. Même en y ajoutant les honoraires d'avocats, elles ne représentent pour la firme qu'un prix modique à payer pour polluer. Plus la procédure se prolonge devant les tribunaux, moins fréquentes sont les amendes à payer. La réglemetation donne fréquemment lieu à un match entre avocats en vue de faire reporter ou de minimiser le paiement des redevances sur les émissions. Ajoutons que ces procédures coûtent cher à l'État.

La réglementation pose un autre problème (commun aux trois méthodes de contrôle), à savoir qu'elle est indissociable d'une surveillance permanente et fiable du niveau de pollution. En outre, pour que des sanctions efficaces soient imposées par les tribunaux, il importe que la surveillance s'exerce à chaque site "pollueur". Les normes qui régissent la preuve exigent l'exercice permanent d'une surveillance fiable et la production de données quantitatives.

Les mesures de contrôle posent un troisième problème : même si elles contribuent souvent, de façon efficace, à faire abaisser le niveau d'émissions en conformité des normes, elles n'incitent pas les pollueurs à réduire davantage les émissions. Les firmes qui jugent l'observance des normes onéreuse, et celles qui peuvent se la permettre sans mal, conçoivent les moyens de s'y conformer et investissent à cette fin au même degré. Les mesures de contrôle risquent d'entraîner la faillite des entreprises qui n'ont pas les moyens de se conformer aux normes, alors que celles qui en auraient les moyens ne sont pas incitées à observer des normes plus rigoureuses. On peut affirmer sans risque d'erreur qu'en fin de compte la réglementation rend inefficace l'affectation des ressources au contrôle de la pollution et place les gouvernements dans la situation peu enviable de prescrire des niveaux absolus.

L'aide de l'État sous forme de subventions, avantages indirects ou incitations fiscales, consentie aux pollueurs pour les aider à réduire les émissions nocives, a l'avantage de régulariser la situation et d'être perçue comme étant une tentative simple et directe de s'attaquer au problème. La méthode présente cependant de sérieux inconvénients. Comme il s'agit d'une contribution directe à des coûts précis de contrôle de la pollution, la méthode met l'accent sur l'ajout de matériel de contrôle de la pollution plutôt que sur la nécessité d'apporter des changements fondamentaux au processus de production pour en accroître l'efficacité. Cette solution peut entraîner des frais exagérés par rapport à l'objectif visé.

L'aide de l'État ne représente guère plus qu'un programme de persuasion si elle ne s'accompagne pas de règlements contraignants. Elle n'incite aucunement le pollueur à limiter ses émissions de polluants, même s'il a les moyens de le faire. Il convient donc de n'adopter cette méthode que conjointement avec des normes réglementaires. Même dans ce cas, l'aide de l'État risque d'inciter certaines entreprises à tergiverser et à chercher à s'approprier une part des fonds publics disponibles sous prétexte qu'à défaut de fonds, elles n'auront aucun remords à prendre des mesures insuffisantes ou à s'abstenir complètement d'en prendre.

L'inconvénient majeur des subventions est qu'elles dispensent l'entreprise de faire elle-même les frais de la lutte contre la pollution. La méthode avantage l'entreprise d'une certaine façon, mais elle risque d'être perçue comme étant un soutien général et d'entraîner des droits compensateurs sur le marché américain. Pour de nombreuses industries canadiennes, cela serait un sérieux inconvénient.

La troisième méthode consiste à imposer une redevance ou une taxe quelconque sur les émissions. Cette méthode n'est pas recommandée dans le cas de produits interdits (par exemple, les produits chimiques très toxiques), mais il serait opportun d'y recourir pour fixer un plafond d'émissions polluantes qui soit compatible avec la capacité d'absorption du milieu naturel. On peut recourir à divers modes de taxation, mais le plus simple et le plus courant est l'imposition d'une redevance sur chaque unité d'émission polluante de l'usine.

Cette méthode de contrôle de la pollution pose un certain nombre de problèmes qui peuvent être surmontés, mais qui sont néanmoins de taille. Premièrement, elle exige la mise en place d'un système de surveillance fiable. Après avoir cerné la source de chaque type de polluants, l'usine doit mettre en place un dispositif de mesure fiable et uniforme. Ce dispositif en place, le fardeau administratif serait relativement supportable.

La deuxième difficulté a trait à l'établissement du montant des redevances ou taxes. Des redevances trop élevées risquent de pénaliser exagérément le pollueur et d'entraîner la fermeture de l'usine et la perte de crédibilité du programme. Par contre, des redevances insuffisantes n'incitent pas les pollueurs à adopter des mesures de contrôle; elles sont tout simplement intégrées aux frais généraux de l'entreprise. Ainsi il faudrait prévoir des modalités d'ajustement progressif des tarifs de manière a atteindre les niveaux visés. Il serait sans doute préférable d'adopter au départ des redevances modérées et de les relever, soit selon un barème fixé d'avance, soit selon les besoins observés. Dans ce dernier cas, il importe que la procédure de modification des redevances soit aussi simple que possible.

Un grand nombre d'avantages compensent pour ces difficultés. Premièrement, l'imposition d'une redevance sur les émissions incite le pollueur à en réduire le niveau, puisque cette redevance est répercutée sur le prix de revient du produit final. À mesure qu'augmentent les redevances et que l'entreprise cherche à réduire le prix de revient de l'unité, elle accorde la même priorité à la réduction des redevances sur les émissions qu'à la réduction des autres coûts. Les mesures de contrôle de la pollution sont ainsi intégrées aux autres éléments d'exploitation de l'entreprise.

Cette méthode a aussi le grand avantage de laisser à chaque entreprise le soin de réduire de la façon la plus efficace possible le niveau de ses émissions et de poursuivre l'assainissement dans la mesure où les coûts le justifient. C'est dire que l'entreprise a la possibilité de mettre en place un matériel spécial, de modifier ses méthodes de production, la gamme de ses produits ou de combiner ces formules. Si l'entreprise a avantage à réduire ses émissions de 25 %, ou même de 80 %, elle le fera. En conséquence, le contrôle des émissions, à chaque niveau, sera assuré à un coût minimal pour la société et de la façon la plus efficace, tant pour l'entreprise que pour l'économie nationale. Si cette méthode parvient à s'imposer, il serait souhaitable d'inciter les secteurs de technologie et de fabrication à vendre cette idée et leurs propres produits de controle de la pollution sur les marchés canadiens et étrangers.

Les modalités d'imposition de taxes ou de redevances doivent être suffisamment souples pour en permettre la modulation selon le type d'émissions, la région ou le secteur visés. Ainsi, les entreprises qui exercent leur activité dans les régions les plus fragiles seraient assujetties à des redevances plus élevées que d'autres et bénéficieraient d'incitations plus importantes. En outre, il conviendrait que cette souplesse autorise les entreprises à opérer un rajustement sur une période donnée, et à planifier l'application des mesures de façon à ne pas avoir à payer des redevances trop importantes.

Quant aux pouvoirs publics qui imposent les redevances, ils ont l'avantage de percevoir des recettes plutôt que d'augmenter leurs frais d'administration, comme c'est le cas pour la réglementation, ou leurs dépenses dans le cadre des programmes de subventions et de contributions. Il importe cependant de ne pas perdre de vue l'objet des taxes ou redevances qui consiste à réduire la pollution et non pas à augmenter les recettes publiques. Le principal objectif qui doit guider l'établissement du niveau de redevances demeure la qualité du milieu et non l'optimisation des recettes. Si les recettes résultant des redevances demeurent élevées durant une période prolongée, c'est parce que le niveau de celles-ci est inapproprié.

Pour ce qui est des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, l'imposition de taxes ou de redevances a l'avantage de ne pas être sujette à des mesures de riposte. Il est en effet pratiquement impossible d'interpréter une redevance comme étant une subvention à l'entreprise. Le coût total du programme de lutte contre la pollution doit être intégré aux dépenses de l'entreprise de la même façon, et dans la même mesure, où les coûts d'observance des règlements sont pris en charge aux États-Unis. Cette méthode s'harmoniserait fondamentalement avec celle que les États-Unis ont adoptée en matière de contrôle de la qualité de l'environnement.

Il existe un certain nombre de variations sur le thème des redevances sur les émissions proposées précédemment. Outre l'imposition de taxes ou de redevances servant ci-dessus à illustrer le principe, il existe trois principales variations qui méritent d'être mentionnées :

a) Une exonération des redevances sur les émissions tolérées en-deçà d'un certain niveau. Cette méthode a pour effet de réduire les dépenses de l'entreprise et de restreindre les redevances aux émissions polluantes au-delà du plafond prescrit par les normes. L'inconvénient de cette formule est qu'elle n'incite aucunement l'entreprise à pousser l'assainissement au-delà du niveau prescrit par les normes, même s'il lui serait relativement facile de la faire. Cette méthode ne donne donc pas la possibilité d'améliorer à bon compte la qualité du milieu.

b) Une autre méthode consiste à conjuguer une redevance sur les émissions et un plafond d'émissions que l'entreprise ne doit pas excéder. Cette méthode a l'avantage d'inciter l'entreprise à réduire le rejet de substances polluantes tout en l'obligeant à se conformer aux normes mimimales de protection de l'environnement et de la santé de la population établie dans le voisinage de l'usine. L'inconvénient de cette méthode est son manque de souplesse qui oblige l'entreprise à respecter les niveaux de pollution établis, même si cette exigence est onéreuse pour elle dans les circonstances du moment.

c) Une troisième formule consiste à vendre des "autorisations de polluer" plutôt que d'imposer des redevances sur les émissions. Cette formule repose sur le principe voulant que la nature ait la capacité d'absorber et de transformer une certaine quantité de contaminants à des concentrations diverses. Une fois que ce niveau d'absorption est connu, les quantités absorbables pourraient être cédées. Une usine qui n'a pas obtenu d'autorisation serait tenue de dépolluer entièrement pour poursuivre ses activités, alors qu'une autre qui a réalisé un niveau acceptable de dépollution aurait la possibilité de céder les autorisations non requises. Les autorisations seraient donc négociables. Tandis que cette méthode présente un certain nombre d'avantages similaires à celle de la taxe sur les émissions, c'est-à-dire d'être une incitation permanente à réduire les émissions, elle a l'inconvénient d'être perçue et d'être effectivement la reconnaissance du droit de polluer. C'est aussi le cas de toute norme réglementant les niveaux au-dessus de zéro. Cette méthode a aussi le grave inconvénient de bloquer l'arrivée de nouvelles entreprises dans la région une fois que toutes les autorisations de polluer auront été attribuées. Pour y parvenir, il leur faudrait en arriver à dépolluer parfaitement, ce qui est onéreux. Cette méthode donne donc le monopole dans le secteur aux premiers détenteurs des autorisations. Si la valeur des autorisations de polluer augmente considérablement, comme c'est

fort possible, les détenteurs originaux risquent de s'approprier le monopole des bénéfices une fois qu'ils auront réduit le niveau de leurs émissions. Toutefois, permettre à un monopole de réaliser des profits considérables sur les autorisations de polluer ne serait pas perçu comme étant une politique particulièrement éclairée.

L'analyse de ces trois méthodes de contrôle de la pollution démontre qu'elles ne s'excluent pas mutuellement, mais qu'il convient de privilégier la taxe ou les redevances sur les émissions lorsque les circonstances le permettent. Il conviendrait de continuer à réglementer les produits hautement toxiques qui doivent être totalement ou presque totalement interdits. L'imposition de redevances sur les émissions doit être subordonnée à un système fiable de mesure et de surveillance. Ces préalables acquis, la taxe ou redevance sur les émissions motiverait l'entreprise à adopter des mesures de lutte contre la pollution. Les mesures appliquées seraient les plus rentables selon chaque cas, et ainsi pour l'ensemble des Canadiens. Cette méthode est compatible avec l'approche américaine et ne risque pas de faire l'objet de droits compensateurs.

La méthode précitée est pleinement compatible et va même plus loin que l'une des recommandations les plus importantes du rapport Pearse qui exhorte le gouvernement fédéral de stimuler la conservation de l'eau et d'exiger un mode de gestion plus efficace en ratifiant explicitement le principe voulant que les bénéficiaires paient les services d'eau et d'égouts suivant des tarifs appropriés. Si cette recommandation était adoptée et mise en oeuvre avec l'appui des provinces, il n'y a pas de doute que la population ferait pression sur l'industrie et les autres parties intéressées pour qu'elles prennent les dispositions nécessaires en vue de réduire les rejets polluants, ce qui aurait pour effet de réduire à long terme le coût marginal de l'assainissement.

Il est indispensable que les provinces souscrivent au principe précité; comme les ressources naturelles sont de leur ressort, de même que les municipalités, il est évident qu'elles s'efforceront de démontrer que les recettes provenant de la tarification de l'eau leur reviennent en propre.

Il serait étonnant qu'elles n'adoptent pas le même discours en ce qui concerne les redevances sur les émissions. Comme nous venons de le souligner, les redevances sur les émissions ne doivent pas constituer un moyen de produire des recettes mais uniquement de réduire la pollution. Le gouvernement fédéral ne bénéficiera peut-être pas des recettes résultant de ce nouveau mécanisme, mais celui-ci contribuerait à atténuer en quelque sorte les pressions exercées sur le fédéral pour qu'il contribue directement, par le biais de subventions ou d'un fonds extraordinaire, à l'assainissement entrepris par les provinces. On pourrait donc faire valoir que la stratégie fédérale devrait consister à inciter les provinces à souscrire au principe précité et à utiliser les recettes qui pourraient en découler comme moyen de financer les dépenses à engager pour les mesures correctives onéreuses qui doivent être entreprises d'urgence, et notamment pour l'épuration des déchets.

b) L'adoption de normes de qualité du milieu et de normes d'émissions

Le projet de recourir plus activement aux stimulants économiques pour abaisser les niveaux de pollution est subordonné à l'établissement par les gouvernements fédéral et provinciaux d'un système national de normes destinées à protéger la santé de la population et à enrayer la dégradation à long terme de l'environnement. Comme on peut s'y attendre, la plupart des pays sur lesquels le Groupe d'étude s'est penché ont adopté des normes nationales de qualité de l'environnement.

L'adoption d'un système national de normes de qualité de l'environnement et de normes d'émission doit reposer sur le principe voulant que ces normes soient l'équivalent d'autres mesures de péréquation et qu'elles visent à assurer à tous les Canadiens la même protection de base contre la pollution. Ces normes nationales seraient en quelque sorte :

- un indicateur de la quantité maximale d'un contaminant précis pouvant être rejetée dans un milieu : l'air, l'eau ou le sol (normes de qualité du milieu);

- un indicateur de la qualité globale d'un milieu (par exemple, le niveau tolérable sans effets nuisibles de chaque contaminant au cours d'une période déterminée);

- un indicateur de la quantité maximale ou de la concentration des effluents polluants (normes d'émission).

Pour être respectées et crédibles, les normes doivent reposer sur des données techniques indiquant la nature de la substance polluante et sa quantité, et sur la connaissance scientifique de ses effets. Les deux types de normes doivent découler de connaissances actuelles des effets de la substance polluante et de la technique à employer pour les atténuer.

Il importe de procéder à l'établissement des normes de qualité et d'émission de façon équilibrée, globale et scientifique, en tenant pleinement compte des effets sociaux et économiques prévisibles. Au nombre des facteurs à considérer, il y a celui de savoir "qui doit payer" et "qui paiera effectivement". La méthode scientifique employée doit pouvoir résister à l'examen par d'autres scientifiques et comporter des critères acceptables.

L'établissement de normes présuppose habituellement la polarisation de vues qui doivent être conciliées. Certains extrémistes affirment que la simple présence de substances polluantes est inacceptable; d'autres estiment que dans l'état actuel des connaissances, et grâce aux données disponibles et à une saine gestion des risques, il est possible d'établir un niveau de risque raisonnable. Les premiers cherchent parfois à inciter la population à rejeter toute forme de risque comme en témoigne le syndrome "pas dans ma cour"; la pollution est habituellement associée, soit à la recherche du profit par l'entreprise, soit aux mesures d'économie du gouvernement. Même si ces deux opinions extrêmes sont difficilement conciliables, elles ne constituent pas pour autant un obstacle insurmontable à la recherche d'un consensus, si les parties se montrent disposées à y participer.

De l'avis du Groupe d'étude, les normes de qualité de l'environnement et les normes d'émission doivent :

- faire l'objet d'une surveillance, d'un examen périodique et d'un rajustement à la hausse ou à la baisse, à la lumière de nouvelles données ou interprétations scientifiques, ou de l'évolution des circonstances;

- faire l'objet d'un rajustement dans le sens d'une plus grande rigueur si les particularismes locaux et notamment les facteurs géographiques, économiques, sociaux, sanitaires ou les priorités provinciales l'exigent;

- ne pas reposer uniquement sur des méthodes perfectionnées de détection mais résulter également d'efforts d'ordre scientifique en vue d'améliorer la compréhension et l'interprétation des données;

- tenir compte de la diversité culturelle et des besoins locaux, et notamment de facteurs comme les vivres pour les autochtones, les traditions, la santé publique, le degré d'urbanisation régionale et de concentration démographique;

- tenir compte de toutes les composantes de la situation locale (le rapport entre l'aménagement industriel et résidentiel, situation géographique, écosystème), des effets additifs et synergétiques possibles des effluents sur la qualité du milieu et sur les conditions ambiantes notamment, sur la fragilité de la nappe phréatique, sur les espèces menacées et sur la capacité variable d'absorption des effluents;

- comporter, au besoin, un calendrier de mise en oeuvre qui tienne compte de la synchronisation d'une série prédéterminée de niveaux décroissants de pollution en vue d'atteindre automatiquement le point stoéchiométrique de protection de base;

- témoigner de la volonté du gouvernement fédéral de donner l'exemple en faisant preuve d'une rigueur accrue dans ses domaines de compétence quand les circonstances l'exigent;

- être promulguées sous forme de réglements;

- être administrées et appliquées de préférence par les provinces.

Pour établir des normes nationales par rapport à la qualité de l'environnement et les émissions, il n'existe pas d'autre moyen que la conclusion d'ententes fédérales provinciales résultant de la consultation des principaux intéressés et de la recherche d'un consensus, comme nous l'avons recommandé. Puisque les normes doivent refléter les circonstances locales, il importe qu'elles fassent l'objet de négociations avec chaque province concernant les divers éléments du système national de normes de protection de base contre la pollution.

Il existe au moins 275 ententes fédérales-provinciales relatives à l'environnement, dont 113 portent spécifiquement sur la protection du milieu. En 1975, sept ententes fédérales-provinciales ont été conclues en vue d'harmoniser les initiatives dans ce domaine; Terre-Neuve, le Québec et la Colombie-Britannique ne sont pas parties à ces ententes qui portent principalement sur les responsabilités respectives, la coopération, l'échange d'information et le partage des coûts. Après avoir passé en revue les négociations fédérales-provinciales dans ce domaine, le Groupe d'étude initial en est venu à la conclusion que les ententes fédérales-provinciales sur la qualité de l'environnement ont donné des résultats variables, selon la province. Dans certains cas où les rôles n'avaient pas été suffisamment définis, elles ont contribué à harmoniser les activités; dans d'autres, elles ont servi à alimenter le débat. Là où existaient des arrangements globaux et informels, les ententes ont simplement servi de cadre; elles n'ont pas été exécutées. Le Groupe d'étude actuel attribue ces difficultés à plusieurs causes, mais surtout au manque d'importance accordée à l'époque aux questions écologiques dans l'ordre des priorités gouvernementales. Le gouvernement fédéral sera particulièrement bien placé pour aborder les prochaines négociations sur la qualité de l'environnement s'il précise d'entrée de jeu que la qualité de l'environnement est l'une de ses priorités, et s'il précise en outre que cette préoccupation fait partie intégrante de ses objectifs en matière de développement industriel et régional.

Le Groupe d'étude a examiné divers mécanismes et tribunes susceptibles de faciliter la participation du ministère de l'Environnement au processus de négociation avec chaque province concernant les questions liées à la qualité de l'environnement. La première possibilité était le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (CCMRE). Ce Conseil a démontré son efficacité au cours des discussions générales mais, dans le passé, il n'a pas réussi à promouvoir ni à négocier des normes uniformes de qualité ni d'émission. En outre, le Conseil est un organisme multilatéral plutôt que bilatéral, et c'est un cadre qui ne conviendrait pas aux négociations éventuelles qui seraient beaucoup plus difficiles à mener avec un groupe de provinces plutôt qu'une seule.

Le Groupe d'étude a aussi envisagé la possibilité, pour le ministère de l'Environnement, de continuer à négocier seul avec chaque province. Comme nous l'avons noté précédemment, les conclusions du rapport du Groupe d'étude initial indiquent que cette formule a donné dans le passé des résultats mitigés. Cette conclusion n'a pas de quoi étonner puisque l'une des principales constatations du Groupe de travail sur l'examen des programmes porte sur le fait qu'il n'existe aucune donnée ou indication sur les nombreuses concessions économiques et sociales passées pouvant être invoquées par le fédéral au cours de ses pourparlers avec les provinces concernant une grande variété de questions sectorielles. Même si le ministère de l'Environnement avait l'intention et la volonté politique de mener à bien les négociations avec les provinces, sa réussite ne profiterait à l'ensemble de l'administration fédérale que si les pourparlers se déroulaient dans le cadre de négociations dans d'autres domaines.

c) Le cadre de réglementation fédéral-provincial

Le besoin urgent de définir des normes de base de qualité de l'environnement au cours de négociations fédérales provinciales a incité le Groupe d'étude à se pencher attentivement sur leur fondement législatif. Cette recherche a permis au Groupe de dégager des faits troublants, des problèmes et des contradictions d'une ampleur insoupçonnée, et d'en arriver à une conclusion dans ce domaine extrêmement complexe.

Toute entente entre gouvernements, et tout particulièrement une entente sur les normes visant un niveau de protection de base de la qualité de l'environnement, doit être conclue en vertu d'une loi ou d'un règlement qui confère des pouvoirs et définit les modalités d'observance et d'application. Ceci dit, il importe de déterminer si l'on peut invoquer la législation en vigueur, qu'elle soit fédérale ou provinciale, ou prévoir de nouvelles mesures législatives. Dans le cas de la qualité de l'eau, par exemple, le Groupe estime que la législation fédérale actuelle est suffisante à cette fin. (Nous avons cité l'exemple de l'eau parce que la plupart des substances polluantes se déposent directement dans l'eau, et aussi en raison des problèmes et des controverses actuels.)

La Loi sur les pêcheries est l'une des lois de protection de l'environnement qui confère le plus de pouvoirs. L'article 33 de cette Loi a suscité des controverses et des désaccords importants au sein de l'administration fédérale, et entre le fédéral et les provinces. L'article 33 est en fait un code composé de plusieurs clauses figurant sous la rubrique "détérioration des pêcheries et pollution des eaux". Ces dispositions posent le principe que nul ne doit déverser des substances nuisibles ou délétères de quelque nature que ce soit dans les eaux fréquentées par le poisson. Cette règle générale s'accompagne de la précision suivante : le déversement de substances nuisibles ou délétères dans les eaux ne contrevient pas à l'article 33 s'il est autorisé en vertu d'un règlement pris sous le régime de la Loi sur les pêcheries ou de toute autre loi fédérale. Par conséquent, il importe de noter, pour la compréhension de ce qui suit, que toute loi ou tout règlement qui établit indépendamment une norme autorisant le déversement d'une quantité même minime d'une substance polluante dans les eaux fréquentées par le poisson est incompatible avec le principe précité et risque de susciter des tensions dans le secteur des pêches.

Six règlements seulement ont été promulgués en vertu de l'article 33 malgré la possibilité de souscrire officiellement aux limites légalement établies pour certains types d'émissions. Le gouvernement fédéral a conclu des ententes sectorielles qui définissent le régime de réglementation applicable à six secteurs industriels, ce qui le dispense d'appliquer dans leur cas l'interdiction absolue

de polluer prévue à l'article 33. Une entreprise qui rejette d'autres effluents non autorisés est tenue entièrement responsable du rejet, contrairement aux six secteurs industriels réglementés où la source du rejet des six effluents autorisés n'est passible de sanctions que si elle excède les limites fixées par règlement.

En établissant des normes qui prescrivent les niveaux de pollution à ne pas dépasser en vue d'assurer la protection de base que le gouvernement considère réalisable et adéquate, ces six ententes ont pour effet d'atténuer, dans le cas des industries visées, l'obligation rigoureuse de s'abtenir absolument de polluer. Ces arrangements sont avantageux de part et d'autre car ils permettent au secteur industriel de poursuivre ses activités. Les six règlements sectoriels visent le mercure des effluents de fabriques de chlore, les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille, les effluents liquides des mines et des métaux, les effluents des raffineries de pétrole, les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre et les effluents de fabriques de pâtes et de papier.

Il importe de bien comprendre les arrangements administratifs relatifs à l'article 33 avant d'en poursuivre l'examen. L'application de la Loi sur les pêcheries relevait exclusivement de la compétence du ministre de l'Environnement jusqu'à la création du ministère des Pêches et des Océans en 1979. Le démembrement de son ministère entraîna, pour le ministre de l'Environnement, la perte de l'instrument le plus puissant dont il disposait de lutte contre la pollution, au profit du ministre des Pêches et des Océans dont la clientèle a d'autres préoccupations.

Toutefois, des dispositions sont prises, conformément à une directive du Premier ministre et à un protocole d'entente entre les sous-ministres des ministères de l'Environnement et des Pêches et Océans, pour que le ministère de l'Environnement continue de veiller à l'exécution de l'article 33 jusqu'à l'adoption d'un nouvel instrument législatif. Ces arrangements, qui ont subi le contrecoup des ententes conclues par certaines provinces au sujet de l'exécution de l'article 33, ont engendré des désaccords entre les deux ministères, comme on pouvait s'y attendre

L'article 33 engendre aussi des tensions entre le fédéral et les provinces, car les eaux sont une ressource qui relève de la compétence provinciale, et les effets de l'article 33 sont perçus comme étant une "épée de Démoclès", sur leur tête . Entre temps, les pourparlers en vue de trouver solution aux arrangements intérimaires et d'élaborer un nouvel instrument législatif n'ont pas abouti. Le Groupe d'étude n'ignore pas qu'une telle démarche porte à controverse car toute loi ou tout règlement qui autorise le déversement de substances polluantes dans l'habitat des poissons suscitera de fortes critiques dans le secteur. Toute entente en vue de fixer un niveau acceptable de pollution en vertu d'une autre loi, comme la Loi sur les ressources en eaux du Canada, est exposée aux mêmes critiques.

Le libellé du paragraphe 33(4) de la Loi sur les pêcheries n'autorise la prise d'un règlement régissant la pollution de l'habitat des poissons qu'en vertu d'une loi fédérale. Il n'admet pas la prise d'un règlement sous le régime d'une loi provinciale. La seule façon de contourner cette difficulté consisterait à supprimer l'interdiction absolue de polluer contenue dans l'article 33, mais le Groupe d'étude ne saurait recommander une telle mesure car cette suppression serait très mal accueillie dans le domaine des pêches. D'ailleurs, le gouvernement fédéral n'a aucun intérêt à renoncer à cette mesure importante sur laquelle repose sa responsabilité constitutionnelle dans le domaine des pêches.

Pour en revenir à la question des normes, nous avons recommandé plus tôt l'adoption d'un système national de normes minimales de qualité de l'environnement. On prévoit que ce système sera rapidement mis en place. Il convient donc que les négociations portent surtout sur les normes de qualité et non pas sur le fondement législatif servant à les mettre en vigueur. Si les parties préfèrent recourir à la Loi sur les ressources en eaux du Canada, il serait préférable d'en convenir au terme des négociations sur les normes. Au cours des négociations, le gouvernement fédéral devra s'engager à ne pas prendre unilatéralement de nouveaux réglements sectoriels en vertu de l'article 33(4), sauf en situation d'urgence, et de n'instaurer d'autres règlements en vertu de cet article que si les parties se sont entendues au préalable sur les normes à adopter et sur leur fondement législatif. Sinon, les provinces hésiteront peut-être à engager des négociations sur les normes, comme elles l'ont fait dans le passé en vertu de la Loi sur les ressources en eaux du Canada.

Il importe aussi de reconnaître qu'il faudra engager des négociations sur les normes régissant d'autres milieux dans le cadre d'une loi habilitante précise. À cet égard, il conviendrait d'examiner la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, comme nous l'avons indiqué précédemment, pour s'assurer qu'elle n'empiète pas sur les domaines de compétence des provinces.

Le Groupe d'étude n'a pas été en mesure de déterminer les motifs qui ont incité le gouvernement fédéral à suspendre la négociation d'ententes sectorielles en vertu de l'article 33 après en avoir conclu six seulement. De nombreux motifs ont été avancés, mais le Groupe d'étude constate qu'aucune explication ne vaut une évaluation des répercussions de l'article 33. Néanmoins, l'un des motifs invoqués est la clé de l'avenir. S'il s'agit du désaccord entre les ministères fédéraux et de leur manque de volonté de procéder, il est temps de reconnaître que le gouvernement fédéral et les ministères intéressés ne peuvent agir qu'en convenant d'un processus qui fait fondamentalement appel aux pouvoirs conférés par l'article 33. La pleine participation du ministre des Pêches et Océans à ce processus de concertation est essentielle, de même que son acceptation des ultimes compromis.

Il n'est pas exclu que le recours continu à l'article 33 ou à la Loi sur les ressources en eaux du Canada aboutisse à l'établissement, de concert avec les provinces, de nouvelles normes de qualité du milieu et de nouvelles normes d'émission sectorielles. Il serait difficile et même impossible, en vertu de la Constitution, de promulguer de nouvelles mesures législatives sur la qualité de l'eau qui confèrent au ministère de l'Environnement des pouvoirs comparables à ceux de la Loi sur les pêcheries, mais si des négociations permettaient de réunir un consensus national sur des normes nouvelles de qualité de l'eau, il deviendrait peut-être plus facile d'élaborer dans le domaine des eaux des mesures législatives fédérales et provinciales plus contraignantes à cause de l'entente préalable sur les normes.

Ce qu'il faut donc, c'est de s'entendre pour engager des négociations avec chaque province au sujet de nouvelles normes; en outre, les parties fédérales doivent s'entendre sur le rôle singulier et les exigences de l'article 33, et

elles doivent signaler aux provinces que l'article 33 ne sera pas invoqué unilatéralement, sauf circonstances exceptionnelles, et qu'il servira au fédéral de dispositif unique habilitant.

Ces démarches permettraient de dégager les grandes lignes des mesures législatives fédérales et provinciales, qui pourraient différer d'une province à l'autre, à tout le moins à l'étape initiale, en attendant que les gouvernements provinciaux édictent leur propre législation auxiliaire. Après quoi il conviendrait d'adopter des règles nationales d'observance et un dispositif national efficace et fiable de surveillance de l'application des règles pour assurer la conformité d'une région à l'autre. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

d) La prise en compte de l'environnement dans les ententes de développement économique et régional

L'analyse qui précède et ses conclusions concernant la nécessité d'intégrer les préoccupations écologiques à la planification de décisions économiques, l'imposition de redevances sur les émissions, la négociation de normes de qualité de l'environnement, le choix d'un mécanisme réglementaire de mise en oeuvre, et le besoin essentiel d'un consensus fédéral-provincial nous portent à proposer le seul instrument qui semble adapté à ces fins. Les ententes de développement économique et régional 1984-1994 constituent un instrument souple de planification intégrée et de mise en oeuvre d'une stratégie horizontale à long terme d'amélioration de la qualité de l'environnement. Le Groupe d'étude a donc analysé les EDER et ententes auxiliaires conclues à ce jour afin d'établir dans quelle mesure elles tiennent compte des questions liées à la qualité de l'environnement.

Le fédéral s'est engagé à verser d'ici 1990, par l'entremise des ententes auxiliaires de développement économique et régional, une aide estimée à 2 milliards de dollars; compte tenu de l'ampleur des sommes engagées et des domaines visés, il aurait été souhaitable d'intégrer pleinement aux ententes les questions d'ordre écologique.

Peu de EDER ou de plans d'action accordent une importance prioritaire aux questions écologiques. Seul le Manitoba reconnaît l'importance à long terme de ces questions : "il est fort possible qu'à l'avenir le rythme et la qualité du développement soient déterminés en fonction de facteurs écologiques... comme ils l'ont été dans le passé en fonction de la dotation en ressources et de l'éloignement." La question de l'environnement n'est mentionnée qu'en rapport avec des questions précises de développement économique. L'EDER avec l'Alberta fait mention de ces questions au sujet des parcs nationaux, de la conservation du sol et des eaux et du développement des ressources en eau; l'entente avec la Saskatchewan y fait allusion au sujet de la conservation du sol, des eaux et de l'irrigation; celle du Nouveau-Brunswick en rapport avec la conservation et la mise en valeur des terres. Le Groupe d'étude en déduit donc que les négociateurs fédéraux et provinciaux des EDER n'accordaient pas une importance prioritaire à l'interdépendance de l'écologie et du développement économique.

Par contre, plusieurs ententes auxiliaires font allusion aux questions écologiques, mais non de façon systématique. Plusieurs abordent la question de la conservation du sol et de l'eau. En Colombie-Britannique, un programme de 17,5 millions de dollars dans le cadre d'une entente auxiliaire sur l'agriculture est consacré principalement aux réseaux régionaux d'irrigation et d'approvisionnement en eau (6 millions de dollars), au système de drainage des bassins versants (6 millions), à la conservation et à l'amélioration des sols (3 millions de dollars), à la conservation et à l'amélioration des eaux (1,75 millions de dollars). L'entente auxiliaire avec l'Alberta propose que la conservation du sol et de l'eau sur les fermes, le développement et la gestion fassent l'objet d'une planification conjointe dans le Plan d'action 1984-1985; le Protocole d'entente sur l'agriculture accorde à ces activités une importance prioritaire. L'annexe A de l'EDER avec la Saskatchewan fait état des contraintes liées à l'eau et au sol. Le Plan d'action 1984-1985 mentionne la conservation du sol et de l'eau comme étant prioritaire; le Plan d'action 1985-1986 fait état d'un protocole d'entente sur l'irrigation. L'entente auxiliaire sur l'agriculture attribue 4,5 millions de dollars à la conservation du sol et 15 millions de dollars à l'irrigation. L'entente auxiliaire

sur l'infrastructure hydraulique des collectivités agricoles prévoit une somme de 32 millions de dollars. Le Plan d'action 1984 du Manitoba fait mention de la conservation du sol et des eaux, celui de 1985 met l'accent sur les services d'eau aux collectivités rurales. Les questions relatives aux eaux figurent sur la liste des priorités de l'entente auxiliaire sur la planification. L'annexe A de l'EDER avec le Nouveau-Brunswick fait mention de la conservation et de la mise en valeur des terres, et l'entente auxiliaire sur le développement du secteur agro-alimentaire prévoit un programme de 11,5 millions de dollars sur la gestion du l'eau et du sol, y compris l'érosion. À l'Île-du-Prince-Édouard, l'entente auxiliaire sur l'agriculture attribue 4 millions de dollars à la conservation et à la gestion du sol et de l'eau.

D'autres ententes auxiliaires de développement économique et régional font état de nombreuses activités relatives aux eaux. En Alberta par exemple, le Plan d'action 1985-1986 signale le barrage de la Rivière Milk comme pouvant faire l'objet d'une entente. La Saskatchewan a signé une entente auxiliaire sur le développement de réseaux de traitement des eaux à Regina et à Moose Jaw au coût de 10 millions de dollars. Le Plan d'action 1985-1986 de l'Île-du-Prince-Édouard invite le ministre fédéral de l'Environnement à entamer des pourparlers concernant une entente auxiliaire sur le développement des eaux. Terre-Neuve a signé une entente auxiliaire visant l'approvisionnement en eau de la ville de Channel-Port-Aux-Basques prévoyant des fonds de 15 millions de dollars.

Deux provinces s'occupent de questions relatives aux parcs nationaux. L'annexe A de l'Entente de développement économique et régional conclue avec l'Alberta précise qu'étant donné le grand nombre de parcs nationaux dans la province, il importe que les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent conjointement des initiatives d'aménagement de ces sites naturels. Le Plan d'action 1984-1985 et le Protocole d'entente sur le tourisme proposent que les parcs nationaux fassent l'objet d'une planification conjointe. L'entente auxiliaire sur le tourisme précise que toute initiative dans les parcs nationaux doit être compatible avec une évaluation de l'environnement et évite de

perturber les ressources du patrimoine. L'entente auxiliaire sur le tourisme conclue avec le Québec prévoit 50 millions de dollars d'aide au développement touristique et comporte entre autres le soutien de projets publics (parcs).

Les ententes sur l'exploitation minérale conclues avec deux provinces abordent les questions écologiques. Au Manitoba, deux éléments de programme comportent un financement de 2,18 millions de dollars pour la recherche et le développement en vue de réduire les émissions de SO_2. Au Nouveau-Brunswick, l'un des éléments de l'entente prévoit le financement d'une usine pilote d'une valeur de 1,7 million de dollars pour la mise à l'essai d'un procédé visant à empêcher la formation de SO_2.

Enfin, le Plan d'action 1985 du Manitoba propose la conclusion d'une entente sur le développement hydro-électrique destinée à favoriser la coordination des projets et surtout la gestion des questions écologiques.

L'énumération qui précède permet de constater que bon nombre de programmes dans le cadre des EDER, à l'exclusion des initiatives dans le domaine de l'agriculture, ne tiennent aucun compte de la qualité de l'environnement; cela est surtout vrai au Québec et en Ontario. Il convient de souligner qu'aucune des ententes auxiliaires de développement industriel, principal véhicule d'attribution des fonds EDER, ne fait explicitement mention des questions écologiques; c'est dire que dans le cadre des ententes, il n'existe aucune incitation à intégrer la dimension écologique dans les critères des programmes.

Le gouvernement fédéral a perdu une partie des moyens de pression dont il disposait au moment d'aborder les négociations EDER avec les provinces. Il lui sera donc sans doute plus difficile d'inciter désormais les provinces à intégrer plus étroitement les questions écologiques aux EDER. Toutefois, comme ces ententes et toutes les ententes auxiliaires sont renouvelables annuellement, il sera possible de s'en prévaloir dans divers secteurs aux fins voulues.

Dans un premier temps, toutes les annexes A des ententes EDER qui ne tiennent pas suffisamment compte de la qualité de l'environnement pourraient être modifiées au moment de la reconduction. La même procédure pourrait s'appliquer à toutes les ententes auxiliaires de sorte que les décisions économiques auxquelles les comités de gestion respectifs auront adhéré puissent tenir pleinement compte de la qualité de l'environnement.

Dans un deuxième temps, il conviendrait que le ministère de l'Environnement signe une entente spécifique avec chacun de ses homologues provinciaux. Idéalement, ces arrangements pourraient prendre la forme d'un protocole d'entente énumérant des mesures qui n'imposent aucune obligation financière ni à un palier de gouvernement ni à l'autre, mais qui exigent la coopération et l'harmonisation de politiques, programmes ou activités précises. Les ententes auxiliaires, par ailleurs, comportent des obligations financières et, comme l'a indiqué le Groupe d'étude sur les services et les subventions, le financement ne mène pas nécessairement à l'établissement de véritables priorités. Le Groupe d'étude propose donc au gouvernement fédéral de résister dans la mesure du possible à toute pression des provinces en vue de signer des ententes auxiliaires plutôt que des protocoles d'entente, à tout le moins au cours des premières étapes du changement d'orientation.

Ces ententes, que l'on pourrait désigner "d'ententes sur la planification de mesures écologiques" (EPME) se compléteraient d'une annexe sur les priorités à observer, lesquelles pourraient varier d'une province à l'autre. Ces priorités guideraient l'élaboration et l'établissement des divers programmes, activités et politiques qu'il s'agit d'harmoniser. Comme nous l'avons suggéré précédemment, c'est dans le cadre de ces ententes que seraient engagées les négociations en vue d'imposer des redevances sur les émissions, d'établir des normes et de choisir un instrument réglementaire. Les ententes fédérales-provinciales antérieures sur la qualité de l'environnement seraient intégrées aux ententes de planification de manière à assurer la coordination de quelque 113 ententes fédérales-provinciales sur la protection de l'environnement, et de la plupart des 45 ententes fédérales-provinciales sur les recherches et les données sur les eaux.

Le Groupe de travail a la ferme conviction qu'à long terme, ce sont les ministères sectoriels qui devraient les premiers se préoccuper de l'environnement, mais il reconnaît qu'il faudra user de prudence et éviter que les ententes sur la planification de mesures écologiques ne servent à supplanter les activités environnementales qu'il est préférable de prévoir dans le cadre des ententes sectorielles. Par exemple, la coordination des recherches relatives à l'impact des précipitations acides sur les ressources forestières devrait normalement être prévue dans le cadre d'ententes auxiliaires sur la gestion des forêts plutôt que dans le cadre de ces nouvelles ententes sur la planifi-cation.

Le Groupe d'étude attribue à plusieurs facteurs le peu d'efficacité des premières EDER en ce qui concerne la qualité du milieu. Premièrement, l'objectif principal des ministères à vocation économique n'est pas l'environnement. À l'époque, ces ministères devaient composer avec un nombre croissant d'exigences sectorielles antagoniques et négocier dans des délais très restreints; en conséquence, les questions écologiques n'avaient priorité qu'exceptionnellement, lorsqu'elles touchaient leur propre domaine de compétence, comme le sol et l'eau. Deuxièmement, les décisions relatives aux priorités sectorielles dans chaque province sont prises au sein du Comité du Cabinet sur le développement économique. Comme les ministères qui y participent ont une longue tradition au plan des négociations et qu'ils présentent des projets urgents qui ont un grand retentissement, les décisions leur sont généralement favorables. Environnement Canada étant de création récente, ses spécialistes et ses experts ont une expérience moins longue du domaine socio-économique. Troisièmement, Environnement Canada ne fait pas partie de l'enveloppe du développement économique, et ce n'est qu'exceptionnellement (décision récente concernant la modernisation des fonderies) qu'il a accès à la réserve du développement économique. Ses fonds proviennent habituellement de la réserve du développement social en concurrence avec d'autres initiatives sociales. Les arguments qu'il invoque doivent donc être avant tout de nature sociale.

Le Groupe d'étude en est donc arrivé à la conclusion essentielle que le ministère de l'Environnement doit viser à intégrer les questions écologiques aux décisions économiques et à développer et à utiliser les compétences requises à cette fin. Parallèlement, il conviendrait de rappeler constamment aux ministères sectoriels qu'ils ne doivent pas négliger leurs responsabilités en matière d'environnement. De nombreux facteurs militent donc en faveur du transfert du ministère de l'Environnement ou de ses responsabilités relatives à la protection du milieu à l'enveloppe du développement économique.

Conclusions

L'analyse des facteurs économiques de l'environnement a permis au Groupe d'étude de dégager les conclusions suivantes :

1. À long terme, il est dans l'intérêt du Canada d'intégrer pleinement les questions écologiques aux décisions économiques. La structure gouvernementale actuelle qui prévoit l'intégration des responsabilités relatives à l'environnement aux décisions sur les ressources sectorielles répond aux besoins à long terme. En conséquence, le mandat du ministère de l'Environnement doit mettre l'accent, à long terme, sur la coordination plutôt que sur les opérations.

2. La valeur économique de biens communs comme l'air et l'eau doit être mieux reconnue; il conviendrait de prévoir des mécanismes de tarification directs ou indirects car les avantages économiques à tirer à long terme de la limitation de la pollution sont très nombreux. En conséquence, les ministères sectoriels doivent s'efforcer de promouvoir des programmes destinés à intégrer les coûts de protection de l'environnement à ceux de leurs activités et de leurs clientèles respectives.

3. Il conviendrait d'explorer les diverses possibilités de prise en charge des coûts de la dépollution et d'adopter les mesures appropriées. L'imposition de redevances sur les émissions serait plus rentable que d'autres mesures et, contrairement aux subventions et

aux dépenses fiscales, elle aurait l'avantage de ne pas entraîner de mesures de riposte dans un contexte de libéralisation des échanges.

4. Les mesures punitives adoptées aux États-Unis permettent également aux entreprises de passer en charges les coûts de limitation de la pollution, mais elles sont moins efficaces que les redevances car les procédures judiciaires, une surveillance inadéquate ou une application indulgente des règles permettent de reporter indéfiniment le paiement des amendes. En prévision des négociations sur le libre-échange, il conviendrait de comparer à fond les pratiques adoptées par les deux pays, de déterminer si leur conception et leur application sont compatibles, et de tenir compte de toute disparité au cours des négociations bilatérales.

5. Même en l'absence de redevances sur les émissions, l'une des priorités les plus pressantes du gouvernement fédéral doit être l'élaboration de normes de base nationales de qualité de l'air et de l'eau, et de normes d'émission, et la négociation de ces normes avec chaque gouvernement provincial et territorial après avoir consulté pleinement tous les intéressés.

6. Le choix de l'instrument réglementataire pour la mise en oeuvre de normes négociées avec chaque province doit également faire l'objet de négociations, étant entendu que là où un instrument provincial existe, il doit servir. Le gouvernement fédéral dispose de nombreux instruments mais, dans le cas de l'eau, la pleine participation du ministère des Pêches et Océans sera nécessaire car les normes fixées au cours des négociations risquent d'être moins rigoureuses que celles que réclament ceux qui oeuvrent dans le domaine des pêches.

7. Les ententes de développement économique et régional sont un moyen sous-utilisé mais extrêmement utile de négociation en vue de la mise en oeuvre d'une stratégie visant une intégration plus étroite des considérations écologiques au développement économique national. Les EDER et les ententes auxiliaires de développement dans

divers secteurs qui ne tiennent pas suffisamment compte de la qualité du milieu devront être modifiées à l'occasion du prochain examen annuel; il conviendrait aussi de conclure dès que possible des protocoles d'entente ou des ententes sur la planification de mesures écologiques.

8. Il conviendrait de réfléchir attentivement à l'opportunité de transférer le ministère de l'Environnement à l'enveloppe du développement économique, ou à tout le moins les responsabilités relatives à la protection de l'environnement.

OPTIONS

Étant donné ce qui précède, le Groupe d'étude suggère que le gouvernement envisage les options suivantes :

1. Qu'une proposition soit présentée énonçant en détail les divers mécanismes qui pourraient être adoptés au niveau national pour faire ressortir davantage la valeur économique de biens communs comme l'air et l'eau, étant convenu :

   a) que les mécanismes visant à faire assumer aux pollueurs les coûts des mesures écologiques, tels les règlements d'application des normes, les redevances sur les émissions et la tarification de l'eau, sont des instruments plus efficaces et plus efficients que les subventions et les dépenses fiscales qui ont tendance à imputer ces coûts à des tiers;

   b) que les mesures économiques d'incitation, telles les taxes ou redevances sur les émissions, sont en général des outils plus efficaces et efficients que les règlements assortis de sanctions;

   c) que les recettes gouvernementales provenant des taxes ou redevances sur les émissions et de la tarification de l'eau seront réaffectées exclusivement aux initiatives de protection de la qualité du milieu;

   d) qu'une analyse comparative sérieuse des pratiques respectives du Canada et des États-Unis en matière d'environnement sera effectuée afin de vérifier la compatibilité de ces pratiques, tant au plan de la conception que de leur application; que toute disparité importante sera prise en compte au cours des négociations entre les deux pays sur le libre-échange; et que toute nouvelle mesure prise par le Canada dans ce contexte sera conçue de manière à minimiser les possibilités de riposte;

2. Que les normes fédérales actuelles de limitation de la pollution soient revues, et que les nouveaux secteurs à assujettir aux normes soient désignés, étant convenu que les nouvelles normes de qualité du milieu et les normes d'émissions seront définies de concert avec les provinces et les intervenants et

   a) qu'elles seront de nature à promouvoir l'objectif national du gouvernement fédéral qui est d'assurer à tous les Canadiens le même niveau de protection de base contre la pollution;

   b) qu'elles seront suivies de près, revues périodiquement et rajustées à la hausse ou à la baisse, à la lumière de nouvelles données ou interprétations scientifiques, ou de circonstances nouvelles;

   c) qu'elles peuvent être rendues plus rigoureuses si les conditions locales, géographiques, économiques, sociales et sanitaires ou si les priorités provinciales le justifient;

   d) qu'elles ne découleront pas uniquement de méthodes plus perfectionnées de détection, mais résulteront de recherches scientifiques en vue d'améliorer la compréhension et l'interprétation des données;

   e) qu'elles tiendront compte des différences culturelles et des besoins locaux, et notamment de facteurs comme les vivres pour les autochtones, les traditions, la santé publique, le degré d'urbanisation régionale et de concentration démographique;

f) qu'elles tiendront compte de toutes les composantes de la situation locale (rapport entre l'aménagement industriel et résidentiel, situation géographique, écosystème), des effets additifs et synergétiques possibles des effluents sur la qualité du milieu et sur les conditions ambiantes notamment, sur la fragilité de la nappe phréatique, sur les espèces menacées et sur la capacité variable d'absorption sans effets nuisibles des effluents urbains;

g) qu'elles comporteront, au besoin, un calendrier de mise en oeuvre qui tienne compte de la synchronisation d'une série prédéterminée de niveaux décroissants de pollution en vue d'atteindre automatiquement le point stoéchiométrique de protection de base;

h) qu'elles témoigneront de la volonté du gouvernement fédéral de donner l'exemple en fixant des cibles et en faisant preuve d'une rigueur accrue dans ses domaines de compétence, quand les circonstances l'exigent;

i) qu'elles seront promulguées par voie de règlement,

j) que l'administration et l'application des normes seront de préférence assurées par les provinces en vertu de leur propre législation, ou de la législation fédérale si nécessaire;

k) que tous les autres ministres intéressés participeront pleinement à l'établissement des normes, et tout particulièrement le ministre des Pêches et Océans si l'habitat des poissons risque d'être perturbé par l'application des normes établies au cours de consultations et de négociations.

3. Que les ententes de développement économique et régional (EDER) soient désignées l'instrument fédéral-provincial officiel de négociation et de mise en oeuvre des mesures écologiques nécessitant des négociations fédérales-provinciales et des décisions aux deux paliers, et que

a) toutes les EDER et ententes auxiliaires soient revues pour assurer une prise en compte suffisante des questions écologiques, et que les ententes et les ententes auxiliaires soient modifiées au besoin à l'occasion du prochain examen annuel;

b) qu'un protocole d'entente ou des ententes sur la planification de mesures écologiques soient négociés avec chaque province, dans le cadre des EDER, aux fins de définir conjointement les objectifs et les priorités de chaque province en matière d'environnement;

c) que les protocoles d'entente servent à négocier des mesures conjointes visant à imputer aux pollueurs les coûts de la protection de l'environnement, à élaborer des normes de protection minimale de l'environnement, à définir les instruments législatifs et réglementaires d'application des normes à choisir, les procédures de mise en oeuvre et d'observance des normes ainsi que les mécanismes de surveillance et de rapport sur l'observance;

d) que les ententes fédérales-provinciales antérieures sur la qualité de l'environnement soient incorporées à ces protocoles d'entente si elles sont reconduites;

e) qu'une plus grande harmonisation des procédés d'examen de la qualité de l'environnement se poursuive par le biais de ces protocoles d'entente ou d'ententes auxiliaires, le cas échéant.

4. Que l'on étudie sérieusement l'opportunité de transférer le ministère de l'Environnement, ou à tout le moins, ses responsabilités en matière d'environnement, de l'enveloppe du développement social à celle du développement économique.

IV. LA GESTION DES COMMUNICATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT

De nombreux documents examinés par le Groupe d'étude, y compris des rapports récents du Conseil consultatif canadien de l'environnement, mettent fortement l'accent sur des sondages d'opinion récents qui dénotent toujours un appui indéniable pour les mesures susceptibles d'améliorer la situation et les règlements portant sur l'environnement, même si cela devait entraîner des pertes d'emplois. Il importe ici de déterminer si ces sondages d'opinion peuvent servir de fondement solide à la politique publique, en favorisant une démarche fédérale unilatérale en la matière.

Le Groupe d'étude nourrit à cet égard de très sérieuses réserves, pour les raisons suivantes : Premièrement, en dépit des résultats constants des sondages susmentionnés, les gouvernements ont toujours eu du mal à prendre des mesures aussi énergiques qu'ils l'auraient souhaité, particulièrement au cours de la difficile récession économique de 1980-1981. Deuxièmement, en présence de pareil appui populaire pour des mesures touchant l'environnement, EC n'aurait pas dû juger nécessaire l'adoption d'une attitude de "persuasion" aussi forte, et certaines décisions en suspens depuis longtemps, comme l'élimination définitive des PCB et l'emplacement d'installations d'évacuation de déchets en Ontario, n'auraient pas dû provoquer dans la population la forte réaction du "mais pas dans ma cour!".

C'est donc dire que pour que le principe de la qualité de l'environnement recueille un plus vaste appui de la part des instances provinciales, des ministères sectoriels et de l'industrie, il importe d'améliorer la mesure dans laquelle les Canadiens, en tant que particuliers, envisagent leur environnement naturel comme un prolongement d'eux-mêmes, non seulement à leur propre avantage, mais aussi dans l'intérêt des futures générations. Ce n'est qu'alors que les citoyens accepteront de bon gré les sacrifices à court terme inévitables que nécessiteront certaines de ces mesures en ce qui a trait à leur niveau de vie actuel. En fait, le Groupe d'étude a constaté que les pays qui ont fait le plus de progrès en matière d'environnement, par exemple le Japon et la Suède, sont ceux-là mêmes où s'est dégagé un plus grand consensus social où la réussite de projets en la matière est

fonction la position sociale des participants. Pareille réussite est améliorée du fait que chaque partie réglementée a son mot à dire et peut par conséquent s'attendre que les autres intervenants respecteront, tout comme elle, le processus.

Il faudra de toute évidence consacrer beaucoup de temps et d'efforts pour se rapprocher de cette situation somme toute idéale. Par ailleurs, plus tôt la formule de la "persuasion" sera remplacée par une méthode d'information et de sensibilisation plus positive et mieux équilibrée, qui dénoterait une meilleure compréhension des coûts à long terme (sous-estimés) que le niveau de vie actuel impose au chapitre de l'environnement, plus il sera facile pour le gouvernement fédéral et, en fait, pour tous les gouvernements, de rendre des jugements critiques au moment opportun, en se fondant sur des discussions publiques bien étayées et objectives ainsi que sur des publications professionnelles du ministère. Plus tôt les Canadiens, en tant que particuliers, exigeront des mesures responsables en matière d'environnement de la part de leurs employeurs, de leurs gouvernements et d'eux-mêmes, plus il sera facile au gouvernement et à l'industrie de prendre les mesures préventives et correctives nécessaires d'une façon socialement acceptable. L'examen de l'expérience d'autres pays comme le Japon, la Suède et la Nouvelle-Zélande auquel a procédé le Groupe d'étude (annexe C) appuie largement la thèse selon laquelle une obligation morale, bien appuyée par une analyse coûts-avantages, sans toutefois en dépendre entièrement, constitue dans une société démocratique un outil beaucoup plus efficace pour favoriser la réduction de la pollution que les méthodes fondées sur une réglementation imposée par le sommet.

a) Une politique nationale de l'environnement en tant que processus de consultation

Il importe d'améliorer le consensus social au Canada et de favoriser une participation publique bien informée au processus de discussion des questions relatives à la qualité de l'environnement. Il faut favoriser la participation du public, accorder un rôle plus valable aux parties intéressées et faire adopter au gouvernement fédéral une position de leadership et de coopération s'appuyant sur l'engagement et le potentiel des provinces.

Le Groupe d'étude a eu tout intérêt à examiner les analyses et examens des consultations multi-partites et autres tenues sur toute une gamme d'interventions fédérales dans d'autres grands secteurs de principe. Ces tentatives passées ont connu leurs échecs et leurs succès en raison du caractère relativement nouveau du processus de consultation en tant qu'outil d'élaboration de la politique publique. En fait, l'une des formules les plus courantes aujourd'hui, celle du groupe de travail, n'a été proposée pour la première fois à cette fin en Amérique du Nord que par le président John F. Kennedy, pour être adoptée au Canada peu de temps après. Le processus d'apprentissage que comportent de vastes consultations entre le gouvernement et les divers intéressés se poursuit et il y a toujours des leçons à tirer des succès et échecs passés. Comme nous le soulignons ailleurs dans le présent rapport, le Groupe d'étude a été très favorablement impressionné par les mesures prises par le ministère de l'Environnement pour appuyer le processus multi-partite. À cet égard, nous estimons que le document intitulé Policy Tool Kit on Environment, Economy, Employment (sur les principes directeurs en matière d'environnement, d'économie et d'emploi), qui a été préparée pour l'atelier de consultation réunissant l'Institut Niagara et Environnement Canada, constitue un exemple concret de la volonté de l'industrie et des particuliers de travailler de concert avec les gouvernements à l'élaboration de la politique publique. Ce document renferme un certain nombre d'idées originales en matière de politique publique.

Le processus de consultation dans ce domaine est maintenant suffisamment mûr pour pouvoir être expérimenté dans le cadre du règlement des questions touchant l'environnement. En raison de l'ampleur, de la complexité et de la permanence de ces questions et de leur connotation émotive, il est presque certain qu'elles ne pourront être réglées que par le recours à de vastes consultations. Un autre mécanisme pourrait être la médiation. Dans la mesure où ces processus continuent d'évoluer et nécessitent l'établissement de liens mutuels de compréhension, de respect et de confiance, il est essentiel d'amorcer et de mener ces initiatives en fonction d'une planification et d'une étude attentives, ce qui nécessite beaucoup de doigté. Des formules exhaustives de ce genre ont déjà donné des résultats positifs dans le domaine de l'environnement, y compris les mesures multi-partites prises par le ministère de l'Environnement afin de mettre à jour la

Loi sur les contaminants de l'environnement et celles adoptées par le ministère de la Santé afin d'élaborer des propositions visant la législation sur l'eau potable; l'heureuse élaboration de propositions de réglementation relevant du MCC et de Travail Canada en vue de l'instauration d'un système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail en vertu de la Loi sur les produits dangereux et des lois provinciales pertinentes; et la série de conférences multi-partites sur l'environnement parrainées par le ministère de l'Environnement sous les auspices de l'Institut Niagara.

Il y aurait lieu que le gouvernement fédéral s'appuie sur ces expériences positives et profite également d'autres entreprises moins réussies, en se rappelant par exemple les préoccupations qu'ont exprimées les provinces au sujet de ce qu'elles percevaient comme étant l'instauration unilatérale de l'enquête sur la politique fédérale des eaux. L'élaboration d'une politique nationale exhaustive de l'environnement, qui s'impose depuis longtemps, offrirait une possibilité unique de s'orienter dans la bonne direction, c'est-à-dire dans ce nouvel esprit de pleine consultation des intervenants et de recherche d'un consensus.

Même si, dans son examen, le Groupe d'étude a approfondi le volet fédéral dans une certaine mesure, il faudra nettement procéder à des travaux additionnels pour mieux comprendre les autres parties concernées, comme les provinces, les OENG, l'industrie, les universités et les particuliers. Ceux-ci doivent en retour avoir l'occasion de s'exprimer au sujet des compromis à court terme qu'ils peuvent être disposés à accepter dans l'intérêt des générations à venir. Le processus d'élaboration de la politique nationale de l'environnement pourrait être envisagé dans ce contexte. Pour être véritablement "nationale", cette politique doit être élaborée par tous les intéressés afin de traduire leurs principes communs. Il ne faudrait pas la confondre avec une politique proclamée par le gouvernement fédéral pour appuyer ses responsabilités nationales. (Partout dans le présent rapport, le mot "national" revêt cette même signification.)

La politique nationale de l'environnement devrait englober des questions fondamentales comme le principe de la

qualité de l'environnement; exprimer la volonté, les intentions et les engagements des parties et de la société en général; énoncer les grands principes généraux et relever les principales mesures prises par toutes les parties afin d'en assurer la réalisation dans un cadre de coopération; et, peut-être, toucher la question des droits fondamentaux en matière d'environnement. L'un des avantages tangibles nécessaires à tirer des mesures visant l'élaboration d'une politique nationale sera la création, tout aussi nécessaire, d'un climat favorisant des consultations parallèles et ultérieures sur une vaste gamme de sujets précis. Il importe donc de souligner le principe fondamental selon lequel ces consultations forment bel et bien un processus et non pas un événement isolé.

Afin de favoriser ce processus et le climat dans lequel il doit se dérouler, il importe d'accorder une place primordiale au moyen de consultation utilisé pour élaborer la politique nationale, et le choix de la méthode proprement dite devrait faire l'objet de vastes consultations qui devraient commencer immédiatement. Avant de choisir le moyen ou l'ensemble de moyens appropriés pour cette tâche, il importe d'examiner attentivement et d'étudier publiquement toute la gamme des mesures possibles, qu'il s'agisse d'une commission royale d'enquête, d'un comité parlementaire ou d'un livre vert. Déterminer dès maintenant le processus à suivre serait nier le principe même de la consultation. Chacun a droit à ses opinions mais celles-ci ne doivent pas être imposées aux autres si l'on veut favoriser une réelle participation de toutes les parties.

Une commission royale d'enquête aurait les avantages suivants : forte visibilité, crédibilité, mandat global, représentation des intéressés, spécialisation du personnel et recommandations faciles à accepter, si elles sont bien formulées. Par ailleurs, les éléments restrictifs "d'encore une autre" commission seraient entre autres les suivants : les intéressés ne communiquent pas entre eux; il s'agit d'un cadre pour la présentation de positions mais qui ne favorise pas nécessairement l'élaboration d'un consensus; sa formalité apparente de même que son caractère public pourraient limiter la participation; il peut s'agir d'un processus trop long; et elle ne représente pas un processus intégral de consultations politiques.

À l'autre extrémité du spectre se situe le livre vert fédéral qui a l'avantage de stimuler la discussion sans adopter de position ferme; il amorcerait le processus de sensibilisation et susciterait, à un moindre degré, certaines réactions. Cependant, faute d'une structure permettant d'orienter le débat et les réactions qu'il suscite et, compte tenu du fait que le processus serait considéré comme étant un outil strictement fédéral, ce qui correspondrait d'ailleurs à la réalité, son utilité pourrait être mise en doute eu égard à la nature de la question. C'est pourquoi le Groupe d'étude suggère que le processus définitif choisi pour l'élaboration de la politique nationale de l'environnement regroupe un ensemble de moyens afin de favoriser comme il se doit participation et consensus.

b) Le financement et l'harmonisation de la participation

Comme le soulignait la commission Macdonald, la participation efficace de groupes représentatifs de citoyens (OENG) à l'examen d'une vaste gamme de questions dans divers cadres soulève inévitablement la question de l'équité financière, qu'il importe de résoudre afin de garantir la participation permanente et efficace desdits organismes. Cette participation peut prendre diverses formes : statut d'intervenant aux audiences du PEEE et financement à ce titre, aussi bien que participation à des groupes d'étude multi-partites sur des sujets donnés. Il importe d'étudier attentivement la politique de financement visant à faciliter la participation et cet examen doit comporter deux volets. Il s'agit d'abord de déterminer la nature du financement selon qu'il s'agit d'un appui général ou d'un projet particulier. Deuxièmement, il faut déterminer de quel organisme fédéral devraient provenir les crédits.

De l'avis du Groupe d'étude, il importe d'élaborer le plus tôt possible une politique fédérale exhaustive visant le financement des OENG afin de garantir l'équité et l'impartialité, tant dans les faits qu'en apparence. Les OENG devraient justifier leur légitimité par la qualité des services qu'ils offrent à leurs clientèles respectives. Il n'est que normal qu'ils financent leurs activités de base à même les cotisations de leurs membres. Par ailleurs, pour être en mesure d'axer leur action sur la stratégie plutôt que sur des problèmes particuliers, les OENG ne devraient

pas consacrer la plus grande partie de leur énergie à des campagnes de souscription. Le Groupe d'étude a été surpris de constater le peu d'aide que les OENG reçoivent du gouvernement fédéral comparativement à des groupes de lobbyistes d'autres secteurs, comme celui de la culture. Pourtant, dans un nouveau domaine de principe comme celui de la qualité de l'environnement, leur participation pleine et entière à une nouvelle formule fondée sur le consensus pourrait se révéler extrêmement constructive. Le Groupe d'étude suggère par conséquent que pareil financement soit accordé pour ce genre d'activités de consultation et de participation en fonction des projets, et que ce financement provienne directement des ministères visés, en l'absence pour l'instant d'un organisme fédéral central ayant le mandat juridique approprié pour assurer pareil financement.

Le ministère de l'Environnement et les autres ministères visés devraient élaborer conjointement pareille politique, en établissant les niveaux de financement pertinents et en administrant leurs programmes respectifs en vue de parvenir à la pleine participation des OENG. Lors de l'élaboration de pareille politique, il importe de veiller à ce que les critères de sélection relatifs aux subventions accordées aux projets laissent aux OENG toute la latitude voulue pour s'exprimer librement. Il y aurait lieu de demander au Conseil du Trésor qu'il apporte une attention particulière à l'efficacité de pareil financement dans le cadre de ses processus de révision.

Le Groupe d'étude s'est également penché sur le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et estime que ce processus respecte le principe selon lequel les ministres sont responsables des questions environnementales dans leurs secteurs respectifs. Le Groupe d'étude initial a fait certaines propositions pertinentes dont la mise en oeuvre permettrait d'apporter les améliorations nécessaires. Le Groupe d'étude a néanmoins été impressionné par la position de plusieurs entreprises à la fine pointe de projets délicats sur le plan de l'environnement, qui considèrent que les comités d'examen prévus par le processus consacrent simplement l'échec des entrepreneurs qui n'ont pas tenu suffisamment compte de la position des divers intéressés à l'étape de la conception des projets.

Enfin, le Groupe d'étude souscrit à la position exprimée par plusieurs ministres et selon laquelle le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement devrait être harmonisé avec d'autres processus fédéraux et provinciaux, en y étant si possible intégré, afin d'encourager et de faciliter davantage la participation du public ce qui, parallèlement, réduirait les inconvénients que représentent des audiences multiples pour les intervenants touchés et diminuerait les tensions fédérales-provinciales. Les projets d'accords relatifs à la mise en oeuvre de plans de protection de l'environnement et d'autres ententes auxiliaires sectorielles constitueraient des outils extrêmement utiles à cette fin. En outre, le ministère de l'Environnement pourrait assumer un rôle extrêmement valable en fournissant, pour toutes les parties, des exposés équilibrés renfermant des données relatives aux questions pertinentes.

Conclusions

L'expérience montre qu'il n'existe pas au Canada de consensus suffisant sur les questions relatives à la qualité de l'environnement pour permettre au gouvernement fédéral d'adopter une formule de réglementation unilatérale et pour prendre en la matière des décisions difficiles comportant des compromis considérables sur le plan économique. Il serait essentiel d'adopter au plus tôt une formule de communication et de sensibilisation favorisant la confiance mutuelle et nécessitant une planification attentive, du doigté et de grandes compétences, en se fondant sur les points suivants :

1. Les Canadiens doivent d'abord comprendre que la sauvegarde de la qualité de l'environnement est avantageuse pour eux et les futures générations, sans quoi il ne sauraient accepter les sacrifices à court terme qu'ils devront peut-être consentir dans leur niveau de vie actuel.

2. L'élaboration d'une politique nationale de l'environnement, qui s'impose depuis longtemps, constituerait un outil valable pour stimuler des discussions nationales ouvertes dans la mesure où tous les intéressés seraient consultés et ce, même au sujet des processus de consultation qui devraient servir à cette fin.

3. Les organismes environnementaux non gouvernementaux sont mal structurés et ne disposent pas d'une orientation stratégique, principalement en raison d'un financement insuffisant; il serait donc nécessaire d'adopter une politique fédérale principalement fondée sur le financement des projets à l'intention des OENG.

4. Les processus fédéral et provinciaux d'examen en matière d'environnement devraient être harmonisés dans le cadre des ententes de développement économique et régional, et il y aurait lieu de prendre toutes les mesures nécessaires pour tenir compte de la position des intéressés à l'étape de la conception des projets plutôt qu'à celle de l'audience publique tenue après coup.

OPTIONS

Étant donné ce qui précède, le Groupe d'étude suggère que le gouvernement envisage les options suivantes :

1. Que soit développée une stratégie de communication et de consultation à long terme prévoyant un programme équilibré d'information et de formation à l'échelle gouvernementale en vue notamment de sensibiliser l'opinion au fait que les incidences sur l'environnement du maintien du niveau de vie actuel au Canada ont été grandement sous-estimées; de souligner les limites de l'interprétation des données scientifiques et les divergences d'opinion entre scientifiques dans ce nouveau secteur; et aussi le besoin de faire valoir que chaque Canadien a le droit et, à titre de citoyen, le devoir de participer plus étroitement aux discussions sur la qualité du milieu et au processus décisionnel; une telle stratégie doit entre autres :

   a) appuyer l'élaboration d'une politique nationale de l'environnement par le truchement de divers processus déterminés par la consultation;

   b) se fonder sur une nouvelle politique fédérale détaillée, qui reste encore à définir, en vue d'assurer le financement, par tous les ministères concernés, de la participation d'organismes non gouvernementaux oeuvrant dans le domaine de l'écologie à des activités et projets précis.

V. LA GESTION DE L'ÉCOLOGIE

L'une des conclusions les plus catégoriques qui se dégagent de l'analyse historique du Groupe d'étude est qu'il faut accorder la plus haute priorité aux efforts pour diminuer l'écart entre la capacité croissante que possède la science de détecter la présence de polluants, sa moindre facilité d'interpréter les données recueillies et l'aptitude moins grande encore des gouvernements et de l'industrie à prendre des mesures correctives et préventives. L'écologie étant encore en pleine évolution, les scientifiques sont loin de s'entendre sur la nature et l'étendue des problèmes environnementaux de sorte qu'il est extrêmement difficile pour les gouvernements de prendre des mesures efficaces et efficientes, qui reposent sur des bases solides.

Le problème est devenu d'autant plus critique que la science a établi un lien direct entre la pollution de l'environnement et la santé. Cela explique probablement pourquoi le public, qui était surtout préoccupé par la qualité de l'environnement, en soit venu en s'inquiéter plutôt des risques pour la santé.

Il faut s'attendre, particulièrement lorsque les problèmes sont aigus, à ce que le public réclame instamment l'intervention du gouvernement. Les gouvernements devront agir toujours plus souvent sans avoir en mains toutes les données scientifiques nécessaires. Pourtant, les décisions prises à la hâte dans un tel climat peuvent être coûteuses et porter atteinte à la crédibilité des gouvernements auprès de l'industrie quand, par exemple, celle-ci se voit tenue de prendre des dispositions coûteuses sans que le problème ait d'abord été étudié à fond. Par exemple, les mesures, maintenant discréditées, qui ont été prises pour diluer la pollution ont pu servir à éviter des affrontements par le passé, mais elles n'ont fait que diffuser les contaminants sur un très vaste territoire de sorte que les coûts d'épuration s'en trouvent multipliés d'autant. De même, devant l'inquiétude publique, le gouvernement a décidé de subventionner les travaux destinés à enlever la mousse d'urée-formaldéhyde des habitations, décision qui a été à la fois controversée et coûteuse. Ces exemples, et bien d'autres, prouvent clairement que les gouvernements doivent se mettre au fait des nouvelles techniques d'évaluation et

de gestion des risques. Le Groupe d'étude a convenu que le public devait participer davantage à la prise des décisions, mais cela ne saurait être efficace que jumelé à une nouvelle façon d'aborder l'écologie, une démarche qui favoriserait une meilleure compréhension des problèmes et, si possible, le consensus entre les scientifiques.

Pour en arriver là, le Groupe d'étude a défini quatre préalables :

1. Regrouper toutes les données actuelles pour en faire une base sûre, inattaquable et accessible permettant à tous les intéressés de tirer leurs propres conclusions scientifiques et de formuler leurs propres politiques.

2. Améliorer la coordination tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale et insister davantage sur les priorités en matière de recherche et de développement pour combler les lacunes de la science.

3. Encourager tout ce qui est propre à mettre le public mieux en mesure de comprendre les données scientifiques et l'inciter à participer à l'évaluation des risques, pour en venir à un système plus ouvert.

4. Améliorer la surveillance de l'environnement et montrer à bon escient les effets positifs et négatifs sur l'environnement des mesures prises afin d'obliger chacun des intéressés à assumer davantage ses responsabilités.

a) La constitution d'une base de données

Il ne peut y avoir de débat public informé et intelligent, même quand il y a conflit entre des interprétations scientifiques, que si tous les intervenants ont accès aux renseignements publics sur lesquels l'organisme de réglementation est appelé à fonder ses décisions. En matière économique, les citoyens peuvent avoir des opinions différentes mais ils ont tous à leur disposition les données publiées par Statistique Canada. En matière d'environnement, il n'existe pas de semblable base de données, lacune déjà signalée par le Conseil canadien des

ministres des ressources et de l'environnement qui a déjà reconnu la nécessité d'une base de données nationale, améliorée et complète sur les produits chimiques, base à laquelle tout le monde aurait accès. Il existe, d'un bout à l'autre du Canada, bien des sources de renseignements sur l'environnement mais il n'y a pas de base centrale de données ni d'organisme pour évaluer la sûreté des données, les points forts, les points faibles, les limites et les conséquences, toutes choses que les intéressés doivent absolument connaître.

Pour que la base de données soit considérée comme complète et sûre et qu'elle fasse autorité, les intéressés devront avoir l'assurance qu'on recueille tous les renseignements susceptibles de les intéresser auprès des nombreux ministères fédéraux et provinciaux, universités, entreprises privées et OENG et qu'on s'occupe constamment d'améliorer, d'augmenter et de tenir à jour la base de données. Un bon système de surveillance, semblable à celui qui serait nécessaire pour imposer des redevances sur les émissions polluantes, nécessiterait mais produirait aussi toutes sortes de données de référence pouvant être versées à une base de données.

La création d'une base de données a été proposée par plusieurs sous-ministres et recommandée par le comité Pearse et la commission Macdonald. Il ne faut pas sous-estimer son importance et sa capacité de faire autorité. Une telle base est une nécessité fondamentale et fournirait les données nécessaires pour toute la série d'initiatives énoncées dans le présent document :

- amélioration du processus de prise de décisions;

- fixation de normes;

- établissement de rapports sur l'état de l'environnement;

- participation informée du public;

- coordination et harmonisation de l'information scientifique et possibilité de s'en servir dans d'autres disciplines (par exemple, les renseignements sur la qualité de l'eau peuvent avoir une importance vitale pour les études sur la santé et pour la gestion des pêches);

- établissement de charges maximales d'effluents;

- création d'un organisme national indépendant pour surveiller l'application des lois et règlements.

Les bases de données les plus utiles à la gestion de l'environnement se situent dans les catégories suivantes : a) publications scientifiques et techniques du monde entier; b) données brutes (travaux expérimentaux non publiés ou encore données de contrôle non publiées conservées pour usage futur et dont l'existence n'est habituellement connue que de ceux qui s'en sont directement occupé; c) information de la gestion (information sur les buts, la planification et les contrôles dans les domaines administratif et opérationnel); d) les sources officieuses (rapports ministériels, rapports d'entrepreneurs et certains comptes rendus de conférence; ces documents sont rarement inscrits dans une base de données et se trouvent donc perdus tant pour la gestion que pour les chercheurs); e) information législative et judiciaire, et notamment liste et justification de tous les règlements, décrets, lois et autres instruments législatifs fédéraux, provinciaux et territoriaux sur l'environnement; liste des pouvoirs des différents ministres au pays; relevé des mesures d'exécution prises d'un bout à l'autre du pays, par exemple les poursuites civiles et criminelles. Pour toutes ces catégories, les renseignements commerciaux confidentiels pourraient, moyennant certaines conditions et garanties, être intégrés à cette base centrale de données.

Ces différentes bases de données sont très importantes et grossissent rapidement. Il existe déjà beaucoup de systèmes d'emmagasinement et de récupération pour les travaux et les données scientifiques, mais on s'est moins occupé des systèmes pour la gestion intégrée.

La convergence graduelle de l'interprétation scientifique est le facteur initial le plus important dont il faut tenir compte dans l'analyse risques-coûts-avantages pour aboutir ultimement à des mesures sociales et à des politiques bien justifiées. Comme les sous-ministres l'ont dit, le regroupement des sources de données est un besoin

qui se fait sentir depuis longtemps et une condition sine qua non du consensus entre scientifiques.

b) La recherche et le développement

Le deuxième préalable pour combler les lacunes de la science reflète directement les recommandations formulées instamment par la commission Macdonald et le comité Pearse, à savoir que les gouvernements mettent davantage l'accent sur les activités scientifiques qui touchent l'environnement et qu'ils accélèrent, rangent par ordre de priorité et coordonnent mieux les activités nationales de recherche et de développement. Pour en venir là, il est absolument nécessaire d'examiner tous les programmes, dépenses et priorités actuels du gouvernement fédéral à la lumière de ce qui se fait dans les autres administrations publiques, l'industrie, les universités et les OENG, afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience, notamment par une évaluation rigoureuse de leur pertinence et une meilleure orientation.

Cependant, rationaliser ne veut pas nécessairement dire centraliser. Une fois qu'il a été entendu que les préoccupations environnementales devraient être intégrées aux programmes des différents ministères sectoriels, il faut que les activités scientifiques fédérales en matière d'environnement soient également intégrées aux activités scientifiques des ministères en question. Il ne serait pas tellement utile de retirer ces activités scientifiques aux ministères sectoriels, pour les confier au ministère de l'Environnement.

On pourra considérer que cette mesure enchâsse la décentralisation au sein du gouvernement fédéral dans un domaine où une plus grande coordination est réclamée avec insistance, mais il est important de se rendre compte que le risque de chevauchement dans ce domaine nouveau, multidisciplinaire, où il y a encore tant à apprendre, n'est pas tellement à craindre. Le Groupe d'étude assume qu'une multiplicité de programmes scientifiques non seulement à l'intérieur de l'administration fédérale, mais dans les secteurs industriels, les entreprises, les universités, les ministères provinciaux et instituts de recherche, devrait donner des résultats concrets.

Une telle décentralisation rend toutefois la coordination des activités écologiques d'autant plus nécessaire au niveau national. En raison de ses travaux de recherche sur les eaux intérieures et des activités de sa Direction générale des terres, EC a déjà la plus forte concentration d'activités scientifiques en matière d'environnement de toute l'administration fédérale et, en fait, de tout le pays. Certains voient une anomalie à ce que le ministère de l'Environnement s'occupe de recherche sur les eaux intérieures, laquelle selon eux devrait relever plutôt du ministère des Pêches et Océans. Pour ce qui est des sols, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes a déjà suggéré que les principaux services de levés soient rattachés à la Direction générale de l'Institut de recherches sur les terres d'Agriculture Canada.

Pour ce qui est de l'idée générale et de la perspective à long terme, ce Groupe d'étude partage le même point de vue. Sur le plan pratique et à court terme, cependant, ces mesures sont peut-être prématurées pour plusieurs raisons. Premièrement, l'écologie n'en est encore qu'à ses premiers pas et il est alarmant de constater le peu d'aide qu'elle apporte actuellement aux ministres dans leur prise de décisions. Deuxièmement, les ministres responsables des secteurs économiques n'ont pas la même clientèle que le ministre de l'Environnement et ils ont, de ce fait, des priorités à court et à moyen terme différentes des siennes, ce qui se répercute sur leurs priorités de recherche. Troisièmement, le gouvernement fédéral ne dispose pas encore des mécanismes de coordination nécessaires pour gérer avec efficacité et efficience l'ensemble de ses activités scientifiques dans le cadre de l'effort scientifique national.

Il paraît donc prudent, pour les prochaines années, de laisser à EC les responsabilités scientifiques qui lui sont actuellement dévolues en matière d'écologie, du moins jusqu'à ce qu'on ait mis en place un mécanisme de coordination éprouvé et satisfaisant afin de s'assurer que des ressources scientifiques suffisantes sont consacrées aux priorités en matière d'environnement qui auront été retenues; que les ministères sectoriels tiennent suffisamment compte des aspects environnementaux dans leurs programmes permanents de recherche de telle sorte que leurs crédits servent bien aux fins pour lesquels ils ont été

votés; qu'on utilise au maximum les travaux scientifiques non fédéraux; et enfin, que les travaux scientifiques soient d'une nature pratique.

Le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie s'occupe activement d'élaborer des projets d'instruments propres à assurer les résultats recherchés, mais il s'écoulera encore bien des années avant que le consensus se fasse sur cette démarche "horizontale" qui va englober toutes les activitées gouvernementales; dans l'intervalle cependant, il faut, pour les besoins des ministres, améliorer de toute urgence la coordination et l'orientation des programmes d'écologie et prévoir certains arrangements provisoires.

Une possibilité serait que, à titre d'élément obligatoire de l'établissement du plan opérationnel pluriannuel, le ministère de l'Environnement fixe, pour chaque secteur, les priorités scientifiques fédérales en matière d'environnement et s'occupe de bien les étayer. Ces priorités seraient alors soumises au Committee of Science ADM's (comité des sous-ministres adjoints des Sciences), comité ressuscité et présidé par le représentant du ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, dont le ministre, après consultation de son collègue de l'Environnement, transmettrait ses recommandations au Conseil du Trésor dans le cadre de l'examen et de l'approbation des plans opérationnels pluriannuels des divers ministères.

Cette formule présente plusieurs avantages. Premièrement, elle offre la possibilité de contester les priorités scientifiques en matière d'environnement et, par conséquent, oblige à bien les étayer avant de les appliquer. Deuxièmement, Sciences et Technologie aurait le moyen de s'assurer que les travaux écologiques répondent aux objectifs généraux que le gouvernement s'est fixé en matière de travaux scientifiques, par exemple, pour ce qui concerne l'impartition et la sous-traitance, et aussi que l'importance de l'écologie est reconnue relativement à celle des autres sciences. Troisièmement, le Conseil du Trésor s'occuperait d'affecter ou de redistribuer les ressources à l'intérieur des divers ministères sectoriels pour l'exécution des priorités en matière d'écologie et vérifierait les résultats chaque année.

Le ministère de l'Environnement devrait donc continuer à assumer un rôle de chef de file dans le domaine et demeurer, pour cela, en relations avec tous les intéressés; l'examen par le Conseil du Trésor des plans opérationnels pluriannuels, auquel participerait Sciences et Technologie, pourrait devenir un moyen important d'appuyer les objectifs en matière d'écologie, dans la mesure où le gouvernement veut bien donner suite aux appels répétés et urgents que le Groupe d'étude a entendus sur la question.

c) La participation du public à l'interprétation des données scientifiques

Pour rétrécir le fossé entre les différentes interprétations scientifiques, il faudrait également faire en sorte que l'examen des problèmes environnementaux ne soit pas la chasse gardée des scientifiques de manière que le public connaisse mieux les possibilités de la recherche scientifique et ses limites. Mais pour cela, il faudra d'abord rendre publiques toutes les preuves scientifiques dont on dispose. À cet égard, il convient de féliciter le ministère de l'Environnement pour les nombreuses initiatives novatrices qu'il a prises lui-même ou qu'il a parrainées ces dernières années, par exemple, la consultation multipartite du Niagara Institute et autres organismes, pour favoriser le consensus entre les divers intéressés. Afin de parvenir au but recherché, il faut accélérer et élargir les consultations en question et tous les ministères intéressés, par exemple, Santé nationale et Bien-être social Canada, doivent y prendre part. Il ne faut plus s'attendre à ce que les gouvernements, seuls, tranchent entre des interprétations scientifiques contradictoires qui supposent un compromis entre le niveau de vie et des risques possibles mais indéterminés pour la santé. Il devient impératif que les citoyens, individuellement et collectivement, aient l'occasion de voir les preuves et de participer au débat et qu'ils aient finalement aussi le sentiment d'avoir réellement pu influencer les décisions prises dans un domaine où les enjeux sont si importants.

Cette façon de faire aura un avantage important : les différents secteurs du public seront mieux en mesure de prévoir les problèmes à venir et les menaces pour l'environnement. Au fil de ses consultations avec des gens du milieu, le Groupe d'étude a été frappé de voir à quel point ceux-ci comprenaient mal l'importance de questions

naissantes comme celle de la biotechnologie, lacune qu'il attribue au manque de participation aux discussions scientifiques, participation pourtant essentielle pour saisir les répercussions à long terme et avoir une vue globale d'une question.

d) Les nouveaux régimes de reddition de comptes

Un quatrième préalable pour rétrécir le fossé entre scientifiques serait l'instauration d'un régime de reddition de comptes en matière d'environnement appliqué de façon égale à tous les intéressés. Le Groupe d'étude est d'avis que des rapports périodiques sur l'état de l'environnement joueraient un rôle clé dans le régime en question, serviraient en même temps à rendre les données publiques, constitueraient une base pour une participation permanente et informée du public à la recherche d'un consensus, aideraient à fixer les priorités et à élaborer des politiques générales et des plans d'exécution, et seraient un bon point de départ pour l'établissement des politiques et priorités en matière de recherche et de développement.

i) La conception des rapports sur l'état de l'environnement

Ces rapports devraient suivre l'évolution des indicateurs écologiques confirmés ayant une portée générale et indiquer les tendances vers l'amélioration ou la détérioration des diverses régions, des écosystèmes et des ressources économiques sur le plan national et régional. Ces indicateurs sont des éléments clés pour traduire les résultats de la recherche scientifique en éléments de gestion qui peuvent ensuite servir à orienter la recherche scientifique. Ces rapports comprendraient également des recommandations sur les priorités et les activités de recherche, indiqueraient si les différentes interprétations scientifiques se sont rapprochées ou éloignées les unes des autres et signaleraient les interprétations précédentes qui se sont révélées vraies, fausses ou incertaines: Les rapports renfermeraient aussi des renseignements sur les nouvelles mesures législatives adoptées et sur les poursuites intentées. Ils renseigneraient aussi sur la situation dans les autres pays, signaleraient les cas où la postvérification des mesures prises ou des évaluations faites s'impose afin de savoir si les hypothèses étaient fondées afin de pouvoir prendre les mesures requises;

les responsables du rapport pourraient diriger ou commander des études indépendantes sur les méthodes et systèmes à mettre en place pour déterminer la pertinence, l'efficience et l'efficacité des travaux entrepris et, enfin signaler les lacunes, les chevauchements et les données inutiles dans la base de données. Étayés par la base de données recommandée et établis dans une perspective nationale qui englobe les intérêts de toutes les parties concernées, les rapports sur l'état de l'environnement brosseraient un tableau complet de la situation et serviraient à établir les priorités en matière d'environnement pendant plusieurs années.

L'idée des rapports sur l'état de l'environnement n'est pas neuve, bien que le Canada n'en ait pas encore publié un seul. Des vingt-quatre pays membres de l'OCDE, seize environ ont publié des rapports du genre ou des recueils de statistiques sur l'environnement. Cependant, la démarche adoptée, le sujet traité et la qualité des données varient considérablement d'un pays à l'autre. L'une des initiatives les plus intéressantes de l'OCDE en fait d'environnement est la publication, en 1979, d'un premier rapport sur l'état de l'environnement, suivi d'un deuxième en 1985, par lesquels l'organisme veut évaluer l'état de l'environnement de tous ses pays membres, les aider à répondre aux exigences du public qui veut être renseigné sur l'environnement, les aider aussi à établir, à appliquer et à évaluer leurs politiques en matière d'environnement et, enfin, faire en sorte que les décideurs tiennent compte des répercussions de leurs décisions sur l'environnement. L'OCDE considère que l'information sur l'état de l'environnement est absolument essentielle à la formulation, en ce qui concerne la gestion de l'environnement, de politiques permettant l'utilisation rationnelle de l'environnement et de ses ressources.

Les rapports sur l'état de l'environnement publiés par l'OCDE montrent les progrès réalisés ces quinze dernières années en ce qui concerne le règlement de nombreux problèmes urgents. Ils signalent également les problèmes persistants, fournissent des données sur la qualité des eaux, des sols et de l'air ainsi que sur la présence de substances dangereuses et sur les préoccupations qu'elles suscitent, fournissent des renseignements sur la rapidité des progrès de même que sur les nouveaux problèmes causés par la pollution, la

surexploitation des ressources naturelles et les agressions contre l'environnement.

Aux États-Unis, le Council of Environmental Quality, qui est rattaché au Cabinet du Président, compte parmi ses responsabilités premières la publication d'un rapport annuel sur la qualité de l'environnement d'abord destiné au Président et qui est transmis ensuite au Congrès. Publié pour la première fois en 1970, ce rapport s'appuie sur un nombre considérable de données scientifiques pour évaluer en détail et de façon exhaustive l'état des principales ressources environnementales du pays; il examine diverses tendances dont certains problèmes de pollution de l'air; il traite des polluants dangereux; il indique la qualité des sols et des eaux du pays; il évalue les programmes et activités du gouvernement fédéral en matière d'environnement de même que leurs aspects économiques et démographiques; il expose divers problèmes internationaux touchant à l'environnement; il donne les résultats de la recherche sur l'environnement et la santé dans l'environnement, ainsi que sur les écosystèmes, les techniques et les processus environnementaux; et enfin, il passe en revue des règlements adoptés et les actions intentées en vertu de la National Environmental Protection Act.

En réponse à une demande adressée en 1979 à tous les pays membres par un comité de l'OCDE composé de ministres responsables de l'environnement, le Canada en est à établir un prototype de rapport sur l'état de l'environnement. À cette fin, Environnement Canada et Statistique Canada ont parrainé conjointement une série de consultations tenues en 1981 entre des représentants gouvernementaux, des experts-conseils de l'extérieur et des représentants du public provenant d'un vaste éventail de milieux intéressés. En général, les participants se sont prononcés pour un rapport concis et objectif abordant des problèmes nationaux, plutôt que divers problèmes locaux. Une proposition portant sur la réalisation d'un premier rapport a été approuvée par Environnement Canada et Statistique Canada en mars 1982 et, plus tard, par les deux ministres responsables. Le prototype doit être publié en avril 1986.

Le ministère de l'Environnement a aimablement mis à la disposition du Groupe d'étude le projet du rapport en

question, qu'il a rédigé pour publication. Le Groupe d'étude appuie pleinement cette initiative du Ministère et fait remarquer que le comité Pearse et le premier Groupe d'étude avaient tous deux proposé la publication, tous les cinq ans, d'un rapport complet sur l'état de l'environnement au Canada.

Après avoir examiné tous les rapports déjà publiés sur l'état de l'environnement, le Groupe d'étude a constaté qu'ils sont plus ou moins complexes, utilisent des indicateurs de qualité et d'efficacité variables, n'ont pas la même envergure et souffrent des mêmes lacunes que les bases de données sur lesquels ils s'appuient. Malgré tout, ils constituent un marchepied vers des décisions et des prévisions mieux informées et ils s'amélioreront à mesure que les méthodes utilisées pour les produire s'amélioreront elles-mêmes. Le Groupe d'étude estime que l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement est un élément vital de ses propositions globales sur la gestion de l'environnement au Canada. Vu le contexte canadien cependant, ces rapports doivent nécessairement être dressés dans une perspective nationale et non pas fédérale.

Le rapport sur l'état de l'environnement sera la base du nouveau régime de reddition de comptes dont la mise en place est nécessaire à une gestion efficace de l'environnement et des ressources naturelles. Il serait également utile d'exiger que toutes les activités fédérales qui ont des répercussions directes ou indirectes sur la qualité de l'environnement soient répertoriées, que leurs ressources connexes soient évaluées et que leur évolution soit suivie et fasse l'objet chaque année d'un compte rendu qui pourrait figurer dans le rapport annuel des ministères concernés.

ii) La gestion des rapports sur l'état de l'environnement

Pour gérer la constitution de la base de données, il faut être en mesure de perfectionner la capacité de comprendre les facteurs qui influent sur les écosystèmes. Mieux l'organisme responsable surveillera la qualité de l'environnement, fera rapport de ses constatations et saura gérer la base de données, plus son professionnalisme sera reconnu et plus il fera autorité.

Vu l'importance de la base de données et l'absolue nécessité d'en faire un instrument de qualité reconnue, à la fois pour les fins décrites plus haut et comme base pour le rapport sur l'état de l'environnement, le Groupe d'étude propose, à titre de critère fondamental, que la gestion de la base de données et la publication des rapports sur l'environnement soient confiées à un même organisme.

Le Groupe d'étude voit des avantages considérables, tant pour le gouvernement fédéral que pour le ministre de l'Environnement, à faire en sorte que l'organisme responsable soit perçu comme échappant entièrement à l'influence d'un ministre fédéral. Beaucoup d'autres pays ont des conseils indépendants, dont le rôle varie considérablement selon la culture et le régime gouvernemental locaux. Comme instrument national indépendant, l'organisme serait des plus utiles au ministre de l'Environnement nécessitant un avis extérieur pour établir la liste des priorités et des principes à fixer et celle des questions de réglementation et des questions à négocier avec les provinces et l'industrie. La présence d'un tel organisme donnerait plus de poids au ministre de l'Environnement auprès des intéressés et même au sein du Cabinet. Pour le moment, en effet, il est le seul membre du Cabinet à assumer l'entière responsabilité de la conservation de l'environnement, responsabilité qui serait partagée à l'avenir avec d'autres ministres. Enfin, les rapports sur l'état de l'environnement seraient un atout de plus pour le ministre durant les négociations fédérales-provinciales. Bref, par ses rapports annuels et ses responsabilités visant la gestion de la base de donnée, l'organisme en question serait en quelque sorte le porte-parole impartial du Canada pour tout ce qui touche l'environnement et l'orientation que les gouvernements, l'industrie, les universités et les OENG devraient adopter pour en améliorer la qualité.

Comme l'organisme doit être national, indépendant, respecté et impartial pour pouvoir recueillir les données nécessaires auprès de toutes les sources et publier aussi les rapports sur l'état de l'environnement dans tout le pays qui doivent servir de base au régime national de reddition de comptes pour tous les intéressés, il est clair que l'organisme ne doit pas relever directement d'un ministre fédéral. Pour les mêmes raisons, selon le Groupe d'étude, il ne faut pas non plus qu'il relève directement d'un

conseil ou d'un comité formé de ministres fédéraux ou provinciaux. De par sa nature même, l'organisme ne doit absolument pas dépendre du ministre ou du ministère fédéral de l'Environnement, ni d'un ministre provincial de l'Environnement ou des Ressources naturelles et ce, en dépit des précédents et des considérations financières.

Conséquemment, le Groupe d'étude estime que la seule solution, vu la nature des fonctions décrites, est de créer un organisme indépendant, appelé Conseil national de l'Environnement, pour gérer la base de données et publier les rapports sur l'état de l'environnement. Le Groupe d'étude avait noté avec intérêt que le rapport Pearse signalait une inquiétude croissante concernant l'exploitation des ressources naturelles, la perturbation et la dégradation de l'environnement; l'impression qu'ont certains que les gouvernements sont éloignés de la question et y demeurent indifférents; qu'à son avis, le public trouve difficile de se faire entendre des gouvernants, et que les groupes d'action sociale n'ont pas tous les mêmes capacités; le rapport faisait aussi état de ce que l'actuel Conseil n'a qu'une fonction consultative auprès du Ministre et est très peu connu du public parce qu'il ne peut exprimer librement son point de vue. Il est donc suggéré d'y adjoindre des professionnels.

À la fin, les auteurs du rapport Pearse recommandent que le Conseil consultatif canadien de l'Environnement soit remplacé par un nouvel organisme indépendant chargé d'examiner toutes les questions ayant trait à la politique en matière d'environnement, qui serait composé comme suit et aurait les fonctions suivantes :

i) il serait composé de spécialistes réputés des questions environnementales;

ii) il rédigerait, tous les cinq ans, un rapport complet sur l'état de l'environnement au Canada;

iii) il ferait enquête et présenterait ensuite un rapport, avec des recommandations, sur tous les problèmes canadiens touchant l'environnement qu'il jugerait dignes d'attention ou qui lui auraient été signalés, et publierait aussi un rapport annuel sur ses activités;

iv) il ferait rapport au Parlement du Canada.

Les principales différences entre la démarche adoptée par le Groupe d'étude et celle recommandée dans le rapport Pearse sont les suivantes : le Groupe d'étude propose un organisme national et non pas fédéral et il ne formule pas de proposition concernant le Conseil consultatif canadien de l'environnement. Le nouveau conseil ne serait pas chargé de faire de la recherche scientifique ni d'établir ou d'appliquer des principes directeurs, des règlements ou des normes. De par sa nature même, cet éventuel conseil national de l'environnement serait composé, comme il est recommandé dans le rapport Pearse, de spécialistes réputés, qui seraient nommés, pour le palier fédéral, par le gouverneur en conseil, et pour le palier provincial, par le lieutenant-gouverneur en conseil; certaines des personnes nommées par le gouverneur en conseil pourraient être des représentants des intéressés, et notamment des groupes d'action sociale, de l'industrie, des syndicats et du monde universitaire. Il s'agirait de nominations sur une base quotidienne, à temps partiel et pour une durée déterminée.

Le nouveau conseil serait créé par une nouvelle loi fédérale habilitante, dont on aurait soin de faire connaître l'existence au public et qui ferait ressortir le sérieux des nouveaux engagements pris par les gouvernements du Canada en matière de qualité de l'environnement. Le Groupe d'étude a déjà dit pourquoi l'éventuel organisme ne devrait pas relever d'un ministre fédéral ni d'un conseil de ministres. Il a déjà été recommandé, dans le rapport Pearse, de rendre l'organisme comptable au Parlement, ce à quoi le Groupe d'étude souscrit en suggérant que ce soit par l'intermédiaire du Conseil privé de la Reine pour le Canada, et, en outre, que les rapports du conseil soient déposés simultanément devant le Parlement et devant les assemblées législatives provinciales.

L'éventuel conseil ne peut être créé qu'après une consultation fédérale-provinciale aboutissant à un plein accord sur toutes les questions en cause et sur la mesure législative habilitante. Cette consultation doit commencer sous peu et la démarche du gouvernement fédéral de même que les étapes préliminaires doivent être soigneusement pensées et coordonnées avec les autres initiatives proposées par le Groupe d'étude. La question du financement viendra tôt ou

tard à l'ordre du jour : le gouvernement fédéral est en mesure de fournir certaines ressources, qui devront inévitablement être retirées à d'autres ministères fédéraux; de leur côté, les provinces assumeront sans doute les coûts afférents aux nominations qu'elles feront et on s'attendra sans doute à ce qu'elles fournissent des données et des services de spécialistes. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient pouvoir tirer l'argent nécessaire des économies réalisées grâce à l'amélioration de la gestion et du partage des données et à la rationalisation de toutes les activités à caractère écologique. Il faudra trouver un mécanisme de financement propre à limiter les désaccords au sujet du budget du conseil qui naîtront entre les parties à cause du rôle unique du conseil et de sa position d'indépendance.

Le Groupe d'étude a examiné les analyses qui ont été faites d'autres organismes semblables, tels le Conseil des sciences du Canada et le Conseil économique du Canada, et souligne l'importance des suggestions suivantes pour assurer l'efficacité de l'éventuel conseil. Il faut fixer et décrire clairement le rôle et l'objet du conseil dans la loi habilitante, confirmer son indépendance et faire en sorte qu'il n'existe aucun pouvoir de direction. En outre, il faut peser soigneusement les nominations qui seront faites afin de protéger l'indépendance et la réputation du conseil, d'y assurer une représentation adéquate et d'en faire un organisme inattaquable. En tenant soigneusement compte de ces points, on pourra éviter les problèmes qui assaillent d'autres organismes du genre. En effet, une difficulté en particulier pourrait surgir : que l'organisme outrepasse son mandat de simple observateur des faits et de dépositaire de la base de données. Pour remplir correctement son mandat donc, il devra se contenter de consigner les données, de définir la nature des problèmes et d'établir le contexte des décisions à prendre.

Conclusions

Les décisions sur la qualité de l'environnement qui sont prises à la hâte, sous pression et sans fondement scientifique suffisant, peuvent occasionner des erreurs coûteuses et nuire à la crédibilité. Il faut donc avoir de meilleures techniques d'évaluation et de gestion des risques. En matière d'écologie, il convient d'adopter une nouvelle démarche sur laquelle les ministres puissent se guider pour fixer leurs politiques en matière

d'environnement; il faut aussi regrouper les différentes sources de données pour en faire une base fiable, inattaquable et accessible sur laquelle tous les intéressés puissent fonder leurs propres interprétations scientifiques et leurs politiques; il faut améliorer la coordination tant qu'à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale et mettre davantage l'accent sur les priorités en matière de recherche et de développement pour diminuer l'écart entre les différentes interprétations scientifiques; il faut encourager les activités propres à faire comprendre au public les données scientifiques et encourager aussi le public à participer à l'évaluation et à la gestion des risques afin d'avoir un système plus ouvert; enfin, il faut suivre de plus près l'évolution de l'environnement et faire en sorte que les divers intéressés assument davantage leurs responsabilités.

De l'avis du Groupe d'étude, la nouvelle politique du gouvernement fédéral en matière de qualité de l'environnement devrait s'appuyer sur les principes suivants :

1. Faire passer en priorité absolue les efforts pour diminuer l'écart existant entre la capacité croissante que possède la science de détecter la présence des polluants, son aptitude limitée d'interpréter correctement les données recueillies et la capacité moins grande encore des gouvernements et de l'industrie de prendre des mesures préventives et correctives; cette tâche est d'autant plus essentielle que le lien a maintenant été clairement établi entre la qualité de l'environnement et la santé.

2. C'est au ministère de l'Environnement que se trouvent le plus grand nombre de spécialistes de l'environnement; à long terme, il vaudrait mieux intégrer les questions environnementales aux activités des différents ministères sectoriels conformément à la politique de regroupement de ces questions et des questions d'économie; à court terme cependant, une réorganisation aussi importante est à déconseiller.

3. Il faut trouver des moyens novateurs pour sortir l'écologie des seuls milieux scientifiques, pour aider les simples citoyens à en comprendre les limites et

pour faire en sorte que les activités fédérales dans ce domaine favorisent des efforts renouvelés à l'échelle nationale; il faut aussi mettre en place un mécanisme fédéral interne pour établir l'ordre des priorités relatives aux activités écologiques, s'assurer que les différents ministères sectoriels s'occupent de les mener à bien, vérifier les résultats chaque année et appuyer les travaux écologiques entrepris d'un bout à l'autre du pays.

4. Les travaux écologiques devraient être pleinement intégrés aux activités scientifiques des ministères sectoriels; dans l'intervalle, il faut établir à l'intérieur de l'administration fédérale un mécanisme pour mieux fixer les priorités applicables aux travaux écologiques, s'assurer que les ministères sectoriels respectent ces priorités, mieux coordonner les travaux écologiques internes et externes et veiller à ce que ceux-ci aient un objet pratique.

5. Il faudrait, pour l'environnement, une base de données semblable à celle qui existe à Statistique Canada pour l'économie, soit une base complète, fiable, inattaquable et accessible à tous; elle devrait être nationale plutôt que fédérale et être accessible à tous les intéressés participant aux discussions et négociations locales, régionales, provinciales ou fédérales-provinciales. Ces données proviendraient de toutes les parties intéressées, et notamment des gouvernements provinciaux, des universités et du secteur privé; la base pourrait également comprendre des renseignements privés, fournis à certaines conditions.

6. Les rapports sur l'état de l'environnement devraient surveiller l'évolution des indicateurs de l'état des écosystèmes et préciser s'il y a amélioration ou détérioration de l'environnement; ces rapports serviraient également de base pour un régime national de reddition de comptes touchant tous les ordres de gouvernement et les secteurs industriels; ils devraient donc être publiés par un organisme indépendant auquel seraient représentés toutes les provinces, l'industrie, les syndicats et les milieux universitaires, qui tous seraient d'importants fournisseurs et utilisateurs des

données nécessaires; la responsabilité de la base de données devrait donc être confiée à cet organisme.

OPTIONS

Étant donné ce qui précède, le Groupe de travail suggère que le gouvernement envisage les options suivantes :

1. Que les principes suivants soient adoptés en vue de rétrécir l'écart qui existe, d'une part, entre la capacité croissante de la science de déceler les polluants et son aptitude limitée à interpréter ces données et, d'autre part, entre la capacité des gouvernements à prendre des mesures correctives et préventives et celle de l'industrie :

   a) reconnaissance du besoin d'élaborer sans délai une base de données reconnue et fiable, nationale plutôt que fédérale, de sorte que tous les intéressés aient accès aux informations accessibles et puissent interpréter eux-mêmes les données scientifiques et en dégager des lignes de conduite;

   b) nécessité d'améliorer la coordination au sein des institutions fédérales et à l'extérieur, et de concentrer les efforts sur les secteurs clés de recherche et de développement;

   c) nécessité pour le public de mieux comprendre les données scientifiques et de participer davantage à la gestion et à l'évaluation des risques;

   d) nécessité de perfectionner les méthodes permettant de vérifier l'amélioration ou la dégradation de la qualité du milieu en vue d'établir un régime national de responsabilité.

2. Que soit approuvé en principe, l'établissement d'un organisme national sans lien de dépendance, désigné sous le nom de Conseil national de l'environnement, aux fins d'appliquer les principes énoncés au paragraphe 1 a) et d) ci-dessus et sous réserve de nouvelles consultations nationales et de la présentation d'un

rapport au Cabinet étant entendu que le nouveau conseil, s'il est créé, se verra confier le mandat de :

a) conserver et gérer la base nationale de données visée ci-dessus, à laquelle, vu sa nature universelle, devront participer pleinement tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, les universités et les organismes non gouvernementaux tenus de lui communiquer l'ensemble des données dont ils disposent, y compris les informations leur appartenant en propre, à certaines conditions;

b) élaborer et publier, sur une base régulière, des rapports sur l'état de l'environnement, ainsi assurant, entre autres, la vérification de la base nationale de données pour en dégager les tendances relatives à l'amélioration et/ou à la dégradation du milieu dans les régions, aux écosystèmes, ainsi qu'aux secteurs économiques et aux ressources nationales; d'établir un nouveau régime national de responsabilité, de contribuer à définir et à respecter, de concert avec tous les ordres de gouvernement, les secteurs industriels et autres intervenants, les priorités relatives à la qualité de l'environnement dans l'ensemble du pays; d'améliorer l'efficacité de leurs activités respectives de surveillance dans le cadre d'un régime fédéral décentralisé qui favorise les mesures d'incitation de préférence aux sanctions;

c) rendre compte au Parlement par l'entremise du ministre responsable, mais sans lien de dépendance à son égard, la neutralité du conseil et ses attributions devant être clairement et entièrement explicitées dans les mesures législatives habilitantes;

d) veiller à ce que les membres du conseil, qui seront nommés pour une période déterminée par les gouvernements fédéral et provinciaux, représentent toutes les tendances de l'opinion, notamment le secteur privé, les syndicats, le milieu universitaire et les organismes non gouvernementaux.

3. Aux fins de l'application des principes énoncés aux alinéas 1 b) et c) ci-dessus :

a) que soit mis sur pied un projet pilote où le Conseil du Trésor, dans le contexte du prochain exercice annuel de planification opérationnelle pluriannuelle, verrait à ce que tous les ministères concernés affectent des ressources suffisantes aux activités scientifiques dans le domaine de l'environnement, conformément aux recommandations du ministre d'État (Sciences et Technologie) et au terme de l'examen interministériel des priorités scientifiques environnementales suggérées par le ministre de l'Environnement;

b) qu'un rapport soit rédigé sur les moyens de mettre en oeuvre sur une échelle plus vaste des techniques d'évaluation et de gestion et de les intégrer au processus décisionnel en matière d'environnement, tout en tenant compte du besoin d'assurer une participation accrue du public et une meilleure compréhension des données scientifiques et des limites de la science.

VI. LA GESTION DE LA LÉGISLATION

L'analyse que le Groupe d'étude a effectuée du cadre économique et scientifique de la qualité de l'environnement ainsi que de l'approche relative aux communications qui s'y rapporte démontre qu'une réglementation fédérale rigide axée sur des sanctions n'est ni très pratique ni des plus rentables. Un système fondé sur des mesures économiques incitatives, prévoyant un cadre de réglementation qui découle d'un consensus au lieu d'être imposé aux parties intéressées, favorise davantage la collaboration fédérale-provinciale efficace qui est nécessaire à la prise de mesures rapides et tangibles.

L'orientation générale de cette nouvelle conception de la qualité de l'environnement est tout à fait conforme aux principes directeurs de la stratégie de réforme de la réglementation annoncée récemment. Ainsi, la démarche moins interventionniste, fondée sur des mesures économiques incitatives, qui encourage les entreprises à déborder les cadres d'une norme de base, met l'accent sur les résultats à atteindre plutôt que sur les moyens pour les atteindre et tente de compter sur les forces du marché. L'élaboration de normes, qui sont adaptées aux besoins des régions et établies conjointement avec les provinces, est compatible avec les objectifs voulant que des entreprises de tailles différentes n'assument pas également le fardeau d'une réglementation uniforme. Jouissant de la souplesse requise pour choisir l'outil de réglementation le plus efficace et efficient, les provinces devraient prendre graduellement les mesures nécessaires pour réduire la pollution conformément à l'esprit de la réglementation. L'appel à une participation accrue, de la part de tous les intéressés, à l'élaboration préliminaire de normes est conforme à toutes les clauses sur la participation de la population citées dans les principes directeurs de la réglementation. Le régime national de responsabilité qui a été proposé souligne le besoin d'un suivi efficace et fiable de l'observance et, aussi, de la participation à ce suivi des parties réglementées et des autres intéressés.

Mise à part la création du conseil national de l'environnement, il devrait être possible, en vertu de la législation en vigueur, de prendre toutes les initiatives susmentionnées. Si, toutefois, des modifications rédactionnelles s'imposent, celles-ci devraient principalement viser à fournir aux ministres la latitude administrative supplémentaire dont ils pourraient avoir besoin pour favoriser des mesures incitatives plutôt que tabler principalement sur des sanctions.

L'examen que le Groupe d'étude a effectué des documents pertinents et les consultations qu'il a tenues avec plusieurs fonctionnaires fédéraux chargés d'appliquer diverses dispositions de la législation sur l'environnement ont révélé par contre un profond malaise concernant l'efficacité des textes juridiques accessibles à l'échelon fédéral. Le Groupe d'étude a donc conclu qu'il fallait examiner ces lois afin de déceler certaines des grandes lacunes fondamentales. Cette question s'est avérée l'une des plus complexes auxquelles le Groupe d'étude a fait face. Il n'a pas eu le temps de recommander des mesures correctives précises, mais a tenté malgré tout d'indiquer l'orientation générale des études ultérieures.

a) La situation actuelle sur le plan constitutionnel

Lorsque les pères de la Confédération ont rédigé la Loi constitutionnelle de 1867, ils n'ont attribué au Parlement fédéral et aux assemblées législatives provinciales aucun pouvoir législatif en matière d'écologie. En l'absence de responsabilités claires et distinctes, ou de lignes de conduite précises à ce chapitre, les deux ordres de gouvernement ont pu, au fil des années, revendiquer le pouvoir de gérer les problèmes environnementaux en décrétant que divers aspects de la question relèvaient de leurs secteurs de compétence respectifs.

Il est généralement convenu que, dans le domaine de la protection de l'environnement, le gouvernement fédéral fonde essentiellement son rôle sur le principe de "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" énoncé à l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. D'autres pouvoirs, qui ont été invoqués pour confirmer la validité des lois et

règlements fédéraux relatifs à l'environnement, comprennent la réglementation du commerce (91(2)), les systèmes de taxation (91(3)), la navigation et les bâtiments ou navires (91(10)), les pêcheries (91(12)), la loi criminelle (91(27)) et la réglementation des travaux ou entreprises de nature interprovinciale ou internationale (92(10)a)) ou qui ont été déclarés à l'avantage général du Canada (92(10)c)). Ces pouvoirs ont été généralement exercés en invoquant au nom de l'intérêt national, des exigences internationales, de la santé, du bien-être et de la prospérité des Canadiens.

À l'échelon provincial, comparativement avec l'énumération des pouvoirs ci-dessus, le paragraphe 92(13) sur la propriété et les drois civils a pris une telle importance qu'il est maintenant considéré comme étant le plus vaste cadre constitutionnel servant à la promulgation de lois et règlements provinciaux relatifs à l'environnement.

La jurisprudence concernant la constitutionnalité des lois environnementales promulguées par le gouvernement fédéral est restreinte et peu concluante. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, l'un des principaux étant le peu d'actions intentées devant les tribunaux pour faire appliquer les lois fédérales. Parmi les nombreux facteurs sous-jacents mentionnés dans l'analyse historique du Groupe d'étude, on compte l'incertitude des conseillers juridiques fédéraux quant à la validité constitutionnelle de certaines lois qu'ils appliquent.

Cette incertitude en porte beaucoup à croire qu'il faudrait en tout premier lieu définir plus précisément les rôles constitutionnels respectifs du gouvernement fédéral et des provinces par rapport aux ressources communes, soit l'air et l'eau. Aussi louable que l'objectif ci-dessus puisse être, sa réalisation ne serait guère pratique.

Le Groupe d'étude fait valoir que toute tentative de mieux définir les limites du pouvoir constitutionnel dans le présent secteur susciterait des conflits de compétences et l'inévitable montée des tensions fédérales-provinciales qui s'ensuivrait. Certaines provinces ont d'ailleurs déjà fait part de sérieuses réserves sur l'enquête concernant la politique fédérale relative aux eaux dont le gouvernement

fédéral a chargé le comité Pearse. Une tentative d'en arriver à une répartition plus globale des pouvoirs environnementaux serait sans doute encore plus mal reçue. Les provinces pourraient croire en effet que le gouvernement fédéral prend des moyens détournés pour élargir ses pouvoirs de légiférer et de réglementer dans un secteur intrinsèquement lié aux ressources naturelles et aux municipalités, à un moment où deux provinces au moins songent à entreprendre des projets de dérivation des eaux.

Certains secteurs de responsabilité relèvent clairement du gouvernement fédéral, entre autres, ceux qui ont trait à des situations d'intérêt national et ceux auxquels le gouvernement fédéral participe en raison de leur portée interprovinciale ou internationale. Pour permettre à ce dernier de mieux traiter ce genre de situation, on a suggéré au Groupe d'étude qu'il y aurait sans doute lieu d'apporter des modifications rédactionnelles à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et peut-être aussi à la Loi sur les ressources en eau du Canada. Le Groupe d'étude n'a pas d'opinion à ce sujet, mais si l'on décide que la promulgation de telles modifications est absolument nécessaire, il croit fermement qu'il faudrait les rédiger et les présenter de façon à ne pas donner des raisons de croire que le gouvernement fédéral revendique des pouvoirs supplémentaires.

b) La législation fédérale

La législation traitant de l'environnement au Canada remonte à 1873, année où a été promulguée la Loi sur la protection des eaux navigables. Toutefois, comme le souligne le Groupe d'étude dans son analyse historique, la plupart des lois fédérales et provinciales en vigueur ont été promulguées au début des années 1970, ce qui a produit une multitude de lois ayant des répercussions sur l'environnement à l'échelle du pays.

Le ministre de l'Environnement est généralement le responsable des ressources communes comme l'air (Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique) et l'eau (Loi sur les ressources en eau du Canada) et de plusieurs questions multi-sectorielles qui touchent l'environnement (Loi sur l'immersion de déchets en mer, Loi sur les contaminants de

l'environnement). Les ministres des secteurs intéressés continuent de rendre compte des répercussions sur l'environnement des activités dans leur secteur de responsabilité (Loi sur la marine marchande du Canada, Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, Loi sur les produits antiparasitaires). L'annexe C montre la répartition entre les ministres des responsabilités à l'égard des diverses lois traitant directement ou indirectement de l'environnement; elle contient également la liste de la plupart des règlements pris en vertu de ces lois.

La répartition des responsabilités en matière de législation, de toute évidence, cadre avec les décisions organisationnelles déjà prises de confier aux ministres sectoriels les divers aspects de la gestion de l'environnement. Ces décisions sont compatibles avec le point de vue du Groupe d'étude voulant que les décisions économiques tiennent compte de l'environnement. À ce sujet, quelles que soient les modifications qui seront apportées aux lois fédérales traitant de l'environnement, le Groupe d'étude préconise le statu quo et recommande vivement de maintenir la dichtomie qui devrait exister entre les gestionnaires des ressources et les coordonnateurs des questions écologiques. Néanmoins, la répartition des responsabilités juridiques au sein du gouvernement fédéral et la nouvelle orientation proposée par le Groupe d'étude soulèvent plusieurs difficultés et controverses sur lesquelles il faut se pencher.

Parlons d'abord des doubles emplois et de la confusion qu'ils créent. Il convient de souligner que, pour la seule protection des eaux, onze lois différentes peuvent être invoquées : la Loi sur les pêcheries, la Loi sur les ressources en eau du Canada, la Loi sur la protection des eaux navigables, la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, la Loi sur les eaux intérieures du Nord, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, la Loi sur l'immersion de déchets en mer, la Loi sur la marine marchande du Canada, la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada et la Loi sur le transport des marchandises dangereuses). Toutes ces lois définissent différemment les divers types d'eaux, elles

n'ont pas la même portée géographique, et plusieurs contiennent des renvois à d'autres, ce qui explique leur application mutuelle. À cause de cette abondance de lois, il est difficile de connaître le champ d'application de chacune. Il conviendrait de rationaliser quelque peu ces lois pour s'assurer que chacune d'elle traite adéquatement des questions écologiques tout en tenant dûment compte cependant de la coordination sous-jacente des règlements sur l'environnement et de leur application en vertu de ces lois. Le Groupe d'étude appuyerait vivement des mesures rapides en ce sens.

Dans le Nord, les chevauchements des lois sont particulièrement graves. Dans cette région, en effet, la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux intérieures du Nord, la Loi sur les pêcheries et la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques sont les principales lois d'application et, lorsqu'elles sont juxtaposées à d'autres lois comme la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz et la Loi sur l'immersion de déchets en mer, il devient presque impossible pour les intéressés de savoir qui de PO, des AINC, d'EC et d'EMR, devrait prendre l'initiative dans des circonstances données. Les fonctionnaires fédéraux ont eux-mêmes de la difficulté à savoir où commencent et finissent leurs responsabilités respectives dans les divers secteurs et à comprendre les règlements faisant souvent double emploi qui sont promulgués en vertu de ces lois.

Il a été suggéré au Groupe d'étude que, en démêlant cet écheveau de lois, on favoriserait non seulement une meilleure gestion de l'appareil judiciaire canadien lui-même, mais aussi l'exploitation graduelle du Nord canadien. Comme l'a souligné le Groupe de travail ministériel lorsqu'il a été question de confier certaines responsabilités fédérales aux territoires, une certaine rationalisation s'impose au plus tôt si le gouvernement fédéral ne veut pas plonger les territoires dans la confusion à leur tour. Le Groupe d'étude souscrit à cet objectif et a reçu un certain nombre de suggestions intéressantes qui pourraient être utiles dans la mise en oeuvre des recommandations pertinentes contenues dans le rapport du Groupe d'étude sur les programmes des ressources naturelles.

Une première solution serait d'élaborer un projet de loi d'ensemble, mais cette tâche serait longue et complexe, et il vaudrait sans doute mieux la confier aux territoires après leur avoir cédé les pouvoirs nécessaires. On pourrait aussi élaborer un projet de loi d'ensemble en de fondant sur des lois et règlements en vigueur comme la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, qui pourrait être la pierre angulaire des activités extracôtières, tandis que la Loi sur les terres territoriales pourrait traiter du territoire continental. Il serait plus simple en effet d'opter pour cette dernière solution que d'élaborer un projet de loi d'ensemble entièrement nouveau. Toutefois, une mauvaise évaluation du moment où se fera le transfert des pouvoirs ainsi que de ses modalités pourrait militer contre cette approche qui risque aussi d'être incompatible avec le besoin d'inciter les ministères sectoriels à tenir compte des facteurs écologiques. Comme troisième solution, on pourrait modifier les lois et les règlements en vigueur ou promulguer de nouveaux règlements pour corriger les faiblesses plus fondamentales de ces derniers. Il existe certaines possibilités en ce sens :

- s'assurer que la Loi sur les terres territoriales traite précisément de la qualité et des valeurs environnementales;

- utiliser les règlements promulgués en vertu de la Loi sur les terres territoriales comme modèle pour élaborer aux termes d'autres lois des règlements visant la protection de l'environnement continental;

- envisager la création de nouveaux organismes qui assureraient la coordination de la gestion intégrée des questions écologiques et régiraient les responsabilités courantes des divers organismes s'occupant d'écologie dans les territoires;

- déterminer si l'alinéa 33(13)f) de la Loi sur les pêcheries peut être invoquée pour déléguer des pouvoirs à l'Office des eaux du Yukon, afin d'autoriser, à des conditions précises et négociées, le dépôt de substances délétères en vertu du paragraphe 33(4) après en avoir obtenu l'autorisation en vertu de l'article 31 de la Loi sur les pêcheries;

- envisager la possibilité de retrancher de la Loi sur les concessions de terres publiques la disposition traitant du fond sous-marin pour l'insérer dans la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques.

La deuxième série de difficultés à surmonter concerne l'observance. On peut l'encourager de diverses façons, par exemple, en recourant à des mesures incitatives officielles (octroi de licences, permis, dépenses fiscales, subsides, subventions, publicité sur l'attitude de l'entreprise) ou à des mesures dissuasives (persuasion, mesures sur l'octroi des licences, décrets ministériels, poursuites au civil ou au criminel). Les organismes fédéraux de réglementation, en appliquant certaines lois comme la Loi sur les pêcheries, tendent généralement à préférer l'ancienne approche fondée sur des mesures dissuasives à l'approche incitative moins contentieuse, mais aussi plus difficile à appliquer. D'autres, qui favorisent davantage l'observance volontaire, comme EC, ne semblent pas avoir utilisé pleinement la pléthore de moyens incitatifs à leur disposition, en partie à cause de l'insuffisance des dispositions d'application des lois qu'ils mettent en oeuvre.

En examinant l'aspect économique du secteur de l'environnement, le Groupe d'étude a suggéré que, de façon à intégrer graduellement les questions d'ordre écologique au processus décisionnel, il y aurait lieu d'accroître le degré d'observance en préférant l'approche incitative aux sanctions. De toute évidence, des actions ne devraient être intentées au civil et au criminel qu'en dernier recours, lorsque les autres démarches n'ont pas permis d'obtenir l'attitude attendue en matière d'environnement. Même lorsqu'il faut recourir à de tels moyens, pour être juste à l'endroit de ceux qui se conforment à la lettre et à l'objet des lois et règlements traitant de l'environnement, ou de ceux qui subissent les conséquences d'initiatives inappropriées prises par d'autres personnes, il faut que les lois et règlements, à l'échelle du pays, s'appliquent de façon relativement égale aux personnes qui ont commis des infractions semblables. Ce principe a été pleinement reconnu dans la stratégie de réforme de la réglementation.

Toutefois, la répartition des lois relatives à l'environnement entre les différents secteurs de responsabilité donne malheureusement lieu, en ce qui concerne l'observance, à une démarche fédérale mal structurée et non coordonnée. Ainsi, en vertu d'une loi fédérale donnée, des contrevenants se verront parfois imposer des sanctions plus sévères que d'autres pourtant coupables d'un délit plus grave de même nature, mais visé par une autre loi. Pire encore, les peines imposées dans différentes régions pour la violation d'une loi donnée, par exemple, l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, varient parfois sensiblement d'une région à l'autre.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'élaboration d'une politique d'observance, du moins dans la mesure où sont concernées les lois traitant de l'environnement, est attendue depuis longtemps et qu'il faudrait agir sans délai. Le Groupe d'étude croit vivement que, dans l'examen de la politique d'observance, il convient de mettre l'accent sur la souplesse dont auront besoin les ministères pour recourir à des mesures incitatives de réduction de la pollution plutôt que de tabler principalement sur des sanctions. Toutefois, pour continuer d'appliquer les sanctions actuelles, il faudrait apporter certaines améliorations, à savoir : cataloguer les options d'application qui s'offrent en droit; établir un barème de sanctions proportionnelles à la gravité des infractions commises; déterminer la plus faible sanction propre à chaque infraction et établir les circonstances où les cas d'inobservation continue méritent des sanctions plus sévères; choisir des critères servant à décider s'il y a lieu d'intenter des poursuites; normaliser les sanctions imposées dans les situations de gravité semblable; et coordonner les mesures d'observance parmi les ministères fédéraux et entre le fédéral et les provinces.

Les activités de suivi constituent le troisième point à améliorer. En vertu des lois et règlements existant sur l'environnement, la supervision est un élément essentiel de l'examen proposé de la politique d'observance. Le Groupe d'étude n'a pas obtenu beaucoup de renseignements permettant d'évaluer si le suivi de l'observance de la plupart des lois et règlements fédéraux traitant de l'environnement est dûment assuré, mais les renseignements dont il a pris connaissance indiquent que le mode de suivi de certaines

lois varie selon la région, l'industrie et le produit. Cela peut, en soi, s'expliquer par les diverses répercussions que les polluants peuvent avoir sur les écosystèmes des différentes régions.

Toutefois, même si le Groupe d'étude devait présumer que tous les paliers de gouvernement assurent un suivi efficace et efficient, la dispersion des renseignements recueillis empêche l'utilisation et la coordination efficaces des divers lois et règlements en vue d'élaborer une ligne de conduite globale concernant l'observance, à l'échelle nationale, des lois et règlements relatifs à l'environnement. Le Groupe d'étude a déjà proposé d'utiliser le plus possible les lois et règlements provinciaux aux fins d'appliquer les normes de base nationales. Les sous-ministres ont même proposé de céder aux provinces l'application de quelques autres règlements fédéraux. Si le ministère de la Justice confirme que cela est effectivement faisable à certaines conditions, il faudra alors prêter beaucoup d'attention à la façon dont le gouvernement fédéral assurera l'uniformité des différents règlements entre les régions conformément à la stratégie de réforme de la réglementation. La politique d'observance proposée est donc essentielle et devrait prévoir les améliorations nécessaires à la mise sur pied d'activités de suivi adéquates à l'échelle nationale.

Comme on l'a précisé plus tôt, si l'on excepte l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, le Groupe d'étude a eu accès à très peu de renseignements sur le suivi et l'utilisation des règlements fédéraux. Il s'est par contre penché sur un secteur d'intérêt particulier : l'industrie des pâtes et papier. Au début des années 1970, ce secteur a été répertorié comme étant une source majeure de pollution et est devenu le premier secteur industriel assujetti à des règles exhaustives sur les effluents. Ces règles ont été promulguées en 1971, en vertu de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Peu de mesures ont été prises jusqu'en 1979, année où le gouvernement fédéral et les provinces ont signé l'Entente cadre de développement - 1974-1984. Les ententes auxiliaires liées au Programme de modernisation des usines de pâtes et papier, mis en oeuvre par le MEER, prévoyaient que quelque 544 millions de dollars seraient injectés par le fédéral et les provinces (dont 279 millions par le premier)

sur une période de cinq ans, et visaient à rendre l'industrie des pâtes et papier plus concurrentielle à l'échelle internationale tout en respectant les objectifs déterminés au préalable en matière de réduction de la pollution.

Des rapports diffusés récemment par les médias et des documents rendus publics par EC laissent entendre que, dans l'ensemble, ce secteur industriel se conforme de façon inégale aux normes négociées; son observance est même de loin inférieure à ce qui avait été prévu vu l'importance des capitaux injectés dans le programme. En effet, la conformité avec deux des paramètres de mesure énoncés semble n'être que de 60% et de 70%, et elle n'est que de 40% environ avec un troisième (toxicité). Quant à savoir si ces résultats tiennent compte des différents procédés, des diverses régions géographiques, du rythme de la mise en oeuvre d'une province à l'autre, ou de la division inadéquate des données entre les usines modernisées et celles qui ne l'ont pas été, il est évident que l'importance des fonds consacrés par le gouvernement à cette initiative mérite un examen public plus approfondi sur une base périodique ou annuelle.

Ni le MEIR ni EC ne semblent avoir de plan officiel de postvérification de la performance en matière de protection de l'environnement. Les présentes évaluations du programme dans son ensemble ne font qu'inclure la lutte contre la pollution dans les critères initiaux du programme, mais elles ne traitent pas spécifiquement de cet objectif.

Voici un exemple qui présente une excellente occasion d'étudier, pour mémoire, un programme qui, initialement, établissait un lien entre l'économie et l'environnement, mais qui, pour des raisons pas très bien comprises, ne répond pas à ses objectifs quelque quinze ans plus tard et qui ne fait pas l'objet de suivi ni de vérification subséquente.

Le recours à des sanctions est la quatrième difficulté qui pourrait être traitée. La plupart des lois fédérales relatives à l'environnement prévoient des sanctions. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, par exemple, rend passible d'une amende maximale de 200 000 $ par infraction quiconque répand dans l'air ambiant un produit toxique interdit par une norme établie en vertu de cette

loi. La Loi sur les contaminants de l'environnement, elle, condamne à une amende maximale de 100 000 $ ou à au plus un an de prison quiconque déverse intentionnellement dans l'environnement une substance figurant à l'annexe de la Loi, et dont la quantité ou la concentration dépasse le maximum prescrit. La Loi sur les ressources en eau du Canada porte qu'une amende maximale de 5 000 $ par jour peut être imposée s'il y a déversement de déchets de tout genre dans des eaux comprenant une zone de gestion de la qualité de l'eau, ou s'il y a fabrication ou importation au Canada d'un produit de nettoyage qui contient une substance nutritive dont la concentration dépasse le maximum prescrit. Comme on l'a indiqué plus tôt dans le présent rapport, les poursuites intentées en vertu de ces lois ont été rares : deux en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et aucune en vertu de la Loi sur les ressources en eau du Canada et de la Loi sur les contaminants de l'environnement.

Outre les infractions en vertu des diverses lois traitant de l'environnement, le Code criminel prévoit certaines infractions qui pourraient en principe être invoquées pour "dénoncer, condamner et pénaliser" les actions qui détruisent l'environnement. Parmi les plus importantes, citons la négligence criminelle, la nuisance publique, le tort, la perturbation, les substances volatiles dangereuses, les substances explosives et les torts faits à la faune. Toutefois, comme l'a souligné la Commission de réforme du droit du Canada (CRDC), on recourt rarement aux infractions prévues dans le Code criminel pour intenter des poursuites contre la conduite hautement nuisible à l'environnement ou dangereuse pour lui. Et les poursuites engagées sont encore plus rarement couronnées de succès. La Commission met cette lacune sur le compte des mesures et du libellé étroits et limités du Code au chapitre de la protection de l'environnement.

À l'heure actuelle, le Code traite de divers délits contre des personnes et d'autres contre la propriété. La Commission de réforme du droit propose d'ajouter une nouvelle catégorie de délits contre l'environnement, dont le principal serait un "crime contre l'environnement" unique et exhaustif. Il aurait pour rôle et justification de rejeter et d'empêcher toute conduite qui compromet gravement la valeur sociale fondamentale et le droit à un environnement

sûr. La nouvelle infraction pourrait être libellée de façon à pouvoir s'appliquer à une vaste série d'activités et surtout de façon à ne pas faire de distinction entre pollution de l'air, de l'eau, de la terre ou de toute combinaison de ces trois éléments. Elle pourrait s'appliquer à "toute conduite qui endommage sérieusement ou met en danger l'environnement par des actes physiques directs ou par la fabrication, le transport, l'utilisation, l'entreposage ou le déversement de matières, de déchets ou d'autres contaminants dangereux ou susceptibles de l'être".

Le Groupe d'étude n'a pas approfondi les conséquences juridiques de la proposition de la CRDC, mais il trouve celle-ci, sur le plan conceptuel, compatible avec l'approche globale visant toutes les étapes du cycle de production et d'utilisation que préconisent le ministre de l'Environnement et le Groupe d'étude. À l'égard des produits chimiques toxiques le Groupe d'étude estime toutefois qu'on ne devrait recourir au Code criminel que pour les actions préméditées, par exemple, le déversement de PCB dans les systèmes d'évacuation des vidanges municipaux. Autrement, l'appel du Groupe d'étude à un recours accru à l'incitation serait vain et la collaboration du secteur privé au nouveau principe directeur aurait vite fait de s'envoler.

Enfin, il reste la question de la politique. À l'heure actuelle, les diverses clauses visant la protection de l'environnement contenues dans la multitude de lois et règlements fédéraux constituent, de fait, le seul énoncé officiel de la politique environnementale du gouvernement fédéral. Le Groupe d'étude a déjà suggéré que pareille politique nationale soit élaborée et peut-être incorporée dans une nouvelle loi.

Le ministre de l'Environnement a affirmé qu'il avait l'intention d'apporter des modifications d'envergure à la Loi sur les contaminants de l'environnement afin d'assurer le suivi global des produits chimiques toxiques. Cette initiative pourrait permettre à la longue une rationalisation considérable des lois et règlements en vigueur si, comme prévu, les dispositions pertinentes de la Loi sur les ressources en eau du Canada et de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique étaient incorporées dans la nouvelle loi et si ces deux lois étaient abrogées. Le Groupe d'étude souscrit à l'approche suggérée, qui était déjà prévue il y a quelque huit ans lorsque le ministre de

l'Environnement a cédé son moyen de lutte le plus puissant contre la pollution (article 33 de la Loi sur les pêcheries) à son collègue de PO qui a une clientèle différente à satisfaire. Toutefois, il est probable que les nouveaux pouvoirs de protéger l'environnement qui seraient conférés par une telle loi seraient bien inférieurs à ceux que détient actuellement le ministre des Pêches et des Océans. En fait, on a répété à plusieurs reprises au Groupe d'étude que, si l'article 33 de la Loi sur les pêcheries était promulgué par le Parlement aujourd'hui, il ne conférerait probablement pas autant de pouvoirs. Par conséquent, l'éventuel mandat du ministère de l'Environnement en matière de législation, bien qu'il soit utile à de nombreux égards et qu'il comble aussi certaines des lacunes qui existent entre les nombreuses lois fédérales pertinentes, continuera d'exiger une approche fédérale-provinciale axée sur la collaboration, approche que le ministère de l'Environnement pourrait d'ailleurs adopter facilement sans tarder, en recourant aux lois et règlements en vigueur.

Il faudra plusieurs années pour réaliser l'analyse juridique et tenir les consultations nécessaires au sein du gouvernement fédéral pour élaborer une loi exhaustive qui traite de toute la gamme des problèmes environnementaux. Cependant, l'examen que le Groupe d'étude a effectué des vues des sous-ministres et ses consultations ultérieures avec les principaux intéressés montrent que, dans trois secteurs, il serait possible de prendre sans délai certaines initiatives sur le plan législatif.

La Loi sur les contaminants de l'environnement a clairement besoin d'être renforcée de façon à exiger la présentation de données sur les essais, à faciliter le classement par ordre de priorité des différents produits chimiques, à donner de nouveaux pouvoirs pour réglementer les mouvements internationaux, à exiger qu'on justifie le besoin de nouveaux produits chimiques et à améliorer la communication de renseignements entre les différentes administrations tout en assurant la confidentialité des renseignements ayant trait aux intérêts commerciaux. La Loi a pour objet de permettre au gouvernement fédéral de suivre les progrès rapides dans la conception des produits chimiques. La promulgation des modifications décrites ci-dessus aurait pour avantage de permettre aux autorités fédérales de réglementer plus fermement le choix des

produits et de mieux déterminer les circonstances de leur mise en marché. Cette initiative démontrerait de façon tangible que le gouvernement fédéral entend bel et bien prendre des mesures préventives à l'égard des produits toxiques et lui donnerait un moyen additionnel pour convaincre les provinces de prendre des mesures de nettoyage dans les meilleurs délais.

La deuxième initiative possible à court terme sur le plan législatif pourrait être de modifier la Loi sur les produits dangereux. Les changements proposés permettraient la mise en oeuvre rapide de l'entente actuelle multipartite concernant le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDT). Cette entente améliorerait la diffusion de renseignements sur la gestion des produits chimiques en ce qui concerne la classification des produits dangereux, l'étiquetage et la présentation de feuilles de données sur la sécurité des produits. À l'heure actuelle, les mécanismes de contrôle établis en vertu de la Loi ne visent que quatre substances. Les répercussions bénéfiques entraînées par les modifications proposées sur la santé dans le milieu de travail inciteraient les provinces à suivre l'exemple récent de l'Ontario à ce chapitre.

Un projet de loi sur l'eau potable pourrait être rapidement présenté au Cabinet, conformément aux recommandations contenus dans diverses publications et dans le rapport Pearse. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a déjà mené à ce sujet des consultations fructueuses auprès d'autres ministères fédéraux, des provinces et de l'Association canadienne pour la qualité de l'eau. Les lignes directrices actuellement en vigueur sur le plan fédéral n'ont pas force de loi et seraient remplacées par des objectifs nationaux visant la qualité de l'eau qui seraient édictés sous forme de règlement. Ce genre de formule favoriserait l'uniformité à l'échelle du pays. On a informé le Groupe d'étude que plusieurs provinces sont prêtes à promulguer la loi d'appui dans ce secteur de compétence partagée. En donnant suite aussi rapidement aux recommandations du comité Pearse, on donnera un nouvel élan à la collaboration avec les provinces. De l'avis du Groupe d'étude, les particuliers devraient pouvoir participer à l'établissement des règlements conformément à la loi.

Conclusions

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de l'analyse précédente du cadre législatif existant dans lequel le gouvernement fédéral remplira son mandat en matière d'environnement :

1. L'orientation globale de l'approche économique et scientifique et relative aux communications proposées à l'appui des responsabilités du gouvernement fédéral concernant la réglementation de la qualité de l'environnement est tout à fait compatible avec la stratégie de réforme de la réglementation, et la plupart des initiatives pourraient être prises en vertu des lois et règlements actuels.

2. Un examen de toute la législation fédérale traitant de l'environnement s'impose néanmoins d'urgence afin de réduire confusion, chevauchement et doubles emplois qui découlent actuellement du vaste éventail de lois et de règlements au niveau fédéral et de fournir aux ministres la souplesse administrative nécessaire pour recourir davantage aux mesures incitatives.

3. Toutefois, l'examen des aspects constitutionnels, administratifs et criminels de la législation et de ses diverses dispositions sur l'observance et l'orientation devrait être conforme aux lignes directrices suivantes :

   a) une politique environnementale nationale énoncée clairement, mais qu'il reste à élaborer, devrait orienter les principales modifications à apporter;

   b) les modifications devraient être conçues de façon à convaincre les provinces que le gouvernement fédéral ne tente pas de s'approprier d'autres pouvoirs, leur collaboration étant indispensable à une intervention rapide pour réduire la pollution;

   c) les ministres des secteurs intéressés devraient rester entièrement responsables de l'application des divers volets environnementaux de leurs lois et règlements respectifs; toutefois, il y aurait lieu de tenir dûment compte de la coordination horizontale nécessaire des règlements pertinents dans le processus;

   d) en examinant les modifications envisagées, il y aurait lieu de souligner la façon de donner aux ministères sectoriels beaucoup plus de latitude en vertu des clauses d'application de leurs lois et d'encourager les responsables à recourir aux mesures incitatives plutôt qu'à tabler principalement sur les sanctions afin de réduire la pollution;

   e) il faudrait tout particulièrement s'attacher à clarifier la législation environnementale applicable dans le Nord afin d'éliminer les difficultés actuelles et, par là même, favoriser l'élargissement graduel de sa portée et empêcher que les territoires n'héritent de la confusion au moment où le gouvernement fédéral leur cédera certaines responsabilités;

   f) il y aurait lieu d'envisager de renforcer et de rationaliser les sanctions pénales visant les actes très nuisibles ou dangereux pour l'environnement, en apportant les modifications requises aux lois pertinentes ou en procédant à une révision du Code criminel ou, encore, en recourant à ces deux moyens;

   g) le ministère de la Justice devrait préciser dans les plus brefs délais dans quelle mesure les provinces pourraient appliquer les lois et règlements relatifs à l'environnement et à quelles conditions.

4. Dans l'intervalle, il y aurait lieu de mettre nettement l'accent sur les moyens visant à améliorer les capacités de suivi en vertu des lois et règlements fédéraux et provinciaux traitant de l'environnement pour qu'ils soient appliqués plus équitablement et plus honnêtement et d'appuyer l'élaboration d'une politique d'observance nationale visant l'environnement, largement fondée sur une approche incitative qui exigera un meilleur suivi.

5. Il faut agir de toute urgence, c'est-à-dire présenter immédiatement les modifications essentielles de la Loi sur les contaminants de l'environnement et de la Loi sur les produits dangereux et déposer un projet de loi sur l'eau potable.

OPTIONS

Étant donné ce qui précède, le Groupe d'étude suggère que le gouvernement envisage les options suivantes :

1. Que les nouvelles mesures législatives ayant des incidences environnementales soient libellées de manière à conserver aux ministres des secteurs intéressés la responsabilité des questions environnementales et l'obligation de rendre compte en la matière; qu'elles soient rédigées de manière à ne pas mener les provinces à soupçonner indûment le gouvernement fédéral de vouloir s'arroger davantage de pouvoirs; et que toute nouvelle mesure législative incorpore les conclusions d'un examen détaillé, effectué par le ministre de la Justice, concernant le cadre législatif du gouvernement fédéral en matière d'environnement, étant entendu que le ministre de la Justice, de concert avec les ministres responsables :

a) présentera des avis indiquant dans quelle mesure et à quelles conditions l'administration des lois fédérales sur la qualité de l'environnement, et des règlements y afférents, pourrait être confiée aux provinces;

b) indiquera les modifications techniques qui pourraient être nécessaires pour réduire le nombre de cas où la constitutionnalité des lois fédérales et des règlements risque d'être contestée;

c) présentera des recommandations en vue de rationaliser et, dans la mesure du possible, de consolider les lois et les règlements relatifs à l'environnement, en tenant compte des améliorations connexes à apporter à l'administration et à la coordination des règlements sur l'environnement, mais aussi de la législation relevant du ministre de l'Environnement;

d) élaborera, conjointement avec les gouvernements des territoires et les groupes autochtones, une solution unique aux problèmes complexes et particuliers du Nord canadien, après avoir choisi la plus efficace parmi les solutions suivantes : projet de loi d'ensemble pour le Nord; projet de loi d'ensemble élaboré à partir de la législation qui régit actuellement les activités sur le territoire continental du Canada et au large des côtes; modifications rédactionnelles à apporter aux lois existantes, modification des règlements actuels ou prise de nouveaux règlements. Dans tous les cas, l'objet doit être de combler certaines lacunes des lois fédérales applicables au Nord canadien soit :

i) de veiller à ce que des dispositions de la Loi sur les terres territoriales portent sur la protection de l'environnement et des valeurs;

ii) de s'inspirer des règlements d'application de la Loi sur les terres territoriales dans la formulation des règlements à prendre en vertu d'autres lois visant la protection de l'environnement du territoire continental;

iii) d'étudier la possibilité d'établir des organismes capables d'assurer la coordination des responsabilités de gestion des divers organismes chargés de la protection de l'environnement dans chaque territoire;

iv) d'examiner la possibilité de recourir à l'alinéa 33(13)f) de la Loi sur les pêcheries pour habiliter le Yukon Water Board à autoriser, dans des conditions précises à négocier, le dépôt de substances nuisibles ou délétères qui serait permis en vertu du paragraphe 33(4), moyennant une autorisation préalable accordée en vertu de l'article 31 de la Loi sur les pêcheries;

v) d'étudier la possibilité de retirer de la Loi sur les concessions de terres publiques la disposition relative au fond sous-marin, et de l'intégrer à la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques;

e) préparera une politique globale d'observance précisant, entre autres, les moyens de maximiser le recours à des méthodes d'incitation plutôt qu'à des sanctions seulement; et prévoyant la souplesse administrative dont les ministres auront peut-être besoin dans le cadre de la nouvelle politique d'observance pour administrer les lois qui relèvent de leur mandat;

f) examinera les mesures législatives actuelles de nature dissuasive ou punitive en vue d'harmoniser l'application, partout au Canada, des dispositions d'une même loi ou de celles de diverses lois à l'égard des infractions de même nature ou de gravité comparable;

g) examinera la recommandation de la Commission de réforme du droit de modifier le Code criminel en vue de l'assouplir et d'en étendre les dispositions aux actes qui ont ou qui risquent d'avoir des effets graves sur l'environnement.

VII. UN PROGRAMME À COURT TERME

La nouvelle approche proposée pour la réalisation du mandat fédéral en matière de qualité de l'environnement se distingue sensiblement des procédés récemment utilisés. Ses diverses répercussions positives ne se feront toutefois pas sentir immédiatement. Par exemple, même si l'on décidait en principe d'établir sous peu le conseil national de l'environnement proposé, il faudrait d'abord tenir desconsultations approfondies avec les gouvernements provinciaux et les autres parties intéressées avant de prendre les mesures législatives qui s'imposent. Il faudrait également attendre plusieurs années avant que ce conseil puisse concevoir, établir et mettre au point la base de données complète et vraiment nationale nécessaire afin de transformer le contenu des rapports proposés sur l'état de l'environnement en réel instrument de responsabilité pour toutes les parties intéressées et les régions du Canada. Il n'est pas certain non plus que le fait d'améliorer la coordination et d'établir des priorités visant l'ensemble des efforts scientifiques environnementaux à l'échelle nationale donne immédiatement de bons résultats. Quant au processus qui permettra de concilier davantage des interprétations scientifiques divergentes, il sera graduel. L'abandon de la méthode de persuasion utilisée jusqu'à maintenant par le ministère de l'Environnement l'obligera à modifier ses perspectives, ce qu'il devra faire au moyen d'un processus bien mis au point et clairement défini. Le Ministère doit rehausser sa crédibilité auprès des intéressés s'il veut être considéré comme une instance de réglementation efficace et judicieuse. Or, la confiance se gagne au prix de réalisations concrètes, qui ne se matérialisent qu'avec le temps. Enfin, il faudra deux ou trois ans au moins pour élaborer une politique nationale d'observance et pour effectuer l'examen juridique des chevauchements, des lacunes, des possibilités de convergence et du problème du Nord.

Le Groupe d'étude a donc tenté de dresser une liste, en se fondant sur son analyse, d'un certain nombre de points qui pourraient servir de base à un programme à court terme plus détaillé et qui apporteraient des preuves supplémentaires pour confirmer que le gouvernement fédéral est déterminé à frayer la voie dans ce domaine au plan

national en prenant des mesures immédiates, visibles et tangibles. Ce programme s'ajouterait à la fois aux initiatives que le ministre de l'Environnement a l'intention de prendre et aux orientations proposées par le Groupe d'étude, qui devraient elles-mêmes produire des résultats appréciables, bien qu'à long terme, en matière de qualité de l'environnement.

En prenant sans tarder des mesures à court terme, le gouvernement fédéral ferait aussitôt preuve de son engagement à l'égard de la qualité de l'environnement, recueillerait l'appui nécessaire à son rôle de chef de file en ce domaine, manifesterait sa volonté de consulter les intéressés, accroîtrait sa crédibilité auprès d'eux et montrerait qu'il est prêt à faire face à des problèmes d'environnement graves.

Il est possible et nécessaire d'entamer dès maintenant des consultations et de prendre des mesures relatives au programme à court terme et à toutes les autres initiatives suggérées. Le Groupe d'étude propose donc que le Cabinet mandate le ministre de l'Environnement et les autres ministres responsables pour établir un programme à court terme précisant les mesures qu'ils comptent prendre et les échéances qu'ils envisagent de se fixer pour résoudre les problèmes. Des rapports périodiques pourraient être utiles.

a) Les mesures législatives

i) Modifier la Loi sur les contaminants de l'environnement pour exiger la présentation d'un ensemble normalisé de données concernant les essais des nouveaux produits chimiques, aider à l'établissement de priorités concernant les essais des produits chimiques existants, accorder de nouveaux pouvoirs permettant de réglementer le transport international des produits, exiger que l'on justifie le besoin de nouveaux produits chimiques et améliorer la communication de renseignements entre les diverses administrations, tout en garantissant le caractère confidentiel des renseignements ayant trait aux intérêts commerciaux.

ii) Modifier la Loi sur les produits dangereux pour permettre la mise en application rapide de l'entente actuelle multipartite sur le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDT), laquelle améliorerait la diffusion de renseignements sur la gestion des produits chimiques en ce qui concerne la classification des produits dangereux, l'étiquetage et la présentation de feuilles de données sur la sécurité des produits. Cette initiative pourrait être appuyée par les provinces, qui pourraient adopter dans ce domaine des lois visant à bien renseigner les travailleurs. La proposition d'intervenir rapidement dans ce dossier est d'autant plus importante que les provinces ont déjà commencé à prendre unilatéralement des mesures en raison de l'inaction du gouvernement fédéral.

iii) Après une dernière et brève série de consultations avec les provinces, soumettre sans délai au Cabinet un projet de loi sur l'eau potable. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social vient de conclure à cet égard des consultations fructueuses avec d'autres ministères fédéraux, les provinces et l'Association canadienne pour la qualité de l'eau. Les lignes directrices actuelles au Canada n'ont pas force de loi et elles seraient remplacées par des objectifs nationaux sur la qualité de l'eau qui seraient prescrits sous forme de règlement. Cette formule favoriserait l'uniformité à l'échelle du pays. Les provinces sont disposées à adopter des mesures parallèles dans ce domaine de compétence partagée. Une telle initiative permettrait de donner suite rapidement aux recommandations du Comité Pearse et de donner un nouvel élan à la coopération avec les provinces.

b) La gestion des produits chimiques

Les mesures suivantes doivent être envisagées dans le cadre de propositions globales concernant les produits chimiques toxiques :

i) Proposer dès que possible de nouveaux taux de plomb pour l'essence en se fondant sur la récente étude effectuée par la Société royale du Canada concernant la teneur en plomb de l'essence et ses incidences.

ii) Fournir aux provinces une orientation et une aide en ce qui concerne les décharges de déchets dangereux en effectuant des transferts technologiques, en assurant la coordination voulue pour mettre en place des installations communes, et en définissant et en satisfaisant les besoins en matière de lignes directrices, de codes et de normes à l'échelle nationale.

iii) Soumettre au Cabinet un plan national global en vue de contrôler et de réduire les dioxines, dans la mesure du possible, et d'offrir un appui particulier à trois secteurs importants, à savoir : le Programme de réduction des émissions toxiques dues à l'incinération et des programmes d'assurance de la qualité applicables à sept laboratoires fédéraux effectuant des analyses de la dioxine.

iv) Établir, en ce qui concerne les sites d'enfouissement de déchets dangereux sur des terres fédérales, un plan d'action préliminaire devant être mis en oeuvre sur une base prioritaire pour nettoyer les décharges de déchets très dangereux.

c) Les précipitations acides

i) Poursuivre l'étude récemment effectuée pour les ministres sur les normes d'émission des véhicules lourds et prescrire au besoin de nouvelles normes à cet égard.

ii) Poursuivre la lutte actuelle contre les précipitations acides, qui vise principalement à neutraliser l'effet du SO_2 et du NO_2, et s'attacher davantage à l'étude des émissions d'hydrocarbures et de la production d'ozone.

d) L'assainissement des Grands lacs

L'état des Grands lacs demeure une préoccupation des plus sérieuses qui, par son envergure, mérite que le gouvernement y accorde toute l'importance voulue. Vu la complexité de ce problème et les incertitudes qui l'entourent, il doit bénéficier d'une gestion globale et intégrée, ainsi que d'un contrôle étroit sous l'égide du gouvernement fédéral afin de soutenir l'effort scientifique, d'arrêter et de mettre en oeuvre de nouveaux objectifs de réduction de la pollution et des mesures préventives. Pour ce faire, il faudra établir des rapports étroits avec la Commission mixte internationale, les provinces touchées et les divers groupes intéressés. Cette mesure est essentielle en ce sens qu'elle prouvera que le Canada entend faire le nécessaire sur son territoire. Elle pourrait également être l'amorce du processus visant à examiner et à renouveler l'entente sur la qualité de l'eau des Grands lacs conclue avec les États-Unis. En conséquence, l'assainissement des Grands lacs devrait être activé à titre de projet environnemental spécial mis en oeuvre par les gouvernements fédéral et provinciaux. Il devrait en outre jouir d'une priorité, être bien en vue et faire l'objet d'une déclaration d'engagement continu.

e) La qualité de l'eau

Envisager avec les provinces de nouvelles approches concernant la gestion des eaux souterraines et de la couche aquifère, lorsque des répercussions interprovinciales, internationales et autres peuvent exiger l'intervention du gouvernement fédéral.

f) La qualité de l'air ambiant

Établir des normes visant la qualité de l'air ambiant et déterminer s'il y a lieu de procéder à des recherches additionnelles. Il existe déjà un groupe de travail fédéral-provincial qui étudie la question et ses efforts devraient être intensifiés. Prendre des mesures pour assainir l'air dans les immeubles fédéraux.

g) De bonnes pratiques de laboratoire

Promouvoir de bonnes pratiques dans les laboratoires environnementaux du Canada grâce à la mise au point de protocoles améliorés régissant la planification, la réalisation et la surveillance des études de laboratoire, de même que l'enregistrement des résultats et la rédaction des rapports.

Conclusions

Si, en plus de prendre ces initiatives et diverses autres mesures, le gouvernement fédéral réexamine toutes les EDER et leurs ententes auxiliaires conclues par les ministres fédéral et provinciaux responsables de l'économie, entame des négociations fédérales-provinciales sur les ententes relatives à la planification des mesures de protection de l'environnement, entreprend des consultations avec les principaux intéressés sur le projet de créer un conseil national de l'environnement ainsi que des consultations et des négociations sur les normes, il prouverait immédiatement, de façon évidente et tangible, son engagement à l'égard de son nouveau principe directeur qui vise à mieux intégrer les questions relatives à la qualité de l'environnement au processus de prise de décisions économiques.

REMERCIEMENTS

Les membres du Groupe d'étude désirent remercier les fonctionnaires de divers ministères, et particulièrement ceux du ministère de l'Environnement, pour l'aide précieuse qu'ils ont apportée à la réalisation de cet examen. Le Groupe d'étude reconnaît que, si elles sont approuvées, ses suggestions leur lanceront un défi de taille, surtout en cette période de restrictions. Nous espérons que nos propositions appuieront leur dévouement évident aux intérêts à long terme du Canada en matière de protection de l'environnement.

ANNEXE A

Comparaison entre les lois de 1970 et 1979 sur le ministère de l'Environnement

Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement)	**Extrait de la Loi de 1979 sur le ministère de l'Environnement (loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement)**	**Commentaires**
5. Les fonctionnaires et pouvoirs du ministre de l'Environnement englobent toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant	5. Les pouvoirs et fonctions du ministre de l'Environnement s'étendent en particulier	1) La loi de 1979 retire à l'Environnement la responsabilité des "pêches en eaux côtières et intérieures" qui est transférée à Pêches et Océans.
a) les pêches en eaux côtières et intérieures;	a) à tous les domaines de compétence du Parlement du Canada non attribués par la loi à quelque autre ministère, département, direction ou organisme fédéraux et liés	
b) les ressources renouvelables, notamment	i) à la conservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol,	2) Le s.-al. 5a)(i) de la loi de 1979 prévoit "la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel" en remplacement de l'alinéa 5e) de la loi de 1970 qui ne porte que sur "la protection et l'amélioration...". La formulation semble donner une portée plus large.
i) les ressources forestières du Canada,		
ii) les oiseaux migrateurs, et		
iii) la flore et la faune sauvages en général;	ii) aux ressources renouvelables, notamment les ressources forestières du Canada, les oiseaux migrateurs et la flore et la faune sauvages en général,	3) Nota: La responsabilité des ressources forestières a été transférée à Agriculture Canada, lorsqu'un ministre d'État aux forêts a été nommé en septembre 1984.
c) les eaux;		
d) la météorologie;		

Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement)	Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement)	Comparaison entre les lois de 1970 et 1979 sur le ministère de l'Environnement
e) la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol;	(iii) aux eaux,	
f) les relevés techniques, au sens où l'entend la Loi sur les ressources et les relevés techniques, relatifs à toute question visée aux alinéas a) à e); et,	(iv) à la météorologie,	
g) nonobstant l'alinéa 5f) de la Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, l'application des règles ou règlements établis par la Commission conjointe internationale et promulgués en application du traité signé entre les États-Unis d'Amérique et Sa Majesté le Roi Édouard VII, relativement aux eaux limitrophes et aux questions surgissant entre les États-Unis et le Canada, dans la mesure où elles concernent la lutte contre la pollution.	(v) nonobstant l'alinéa 5f) de la Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, à l'application des règles ou règlements établis par la Commission conjointe internationale et promulguées en application du traité signé entre les États-Unis d'Amérique et sa Majesté le Roi Édouard VII relativement aux eaux limitrophes et aux questions surgissant entre les États-Unis d'Amérique et le Canada, dans la mesure où elles concernent la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, et	4) L'al. 5f) de la Loi de 1970 n'était plus nécessaire dans la Loi de 1979. La lecture de Loi sur le ministère de l'Environnement en regard de la Loi sur l'Énergie, les Mines et Ressources et celle sur les relevés techniques permet de constater que le ministre de l'Environnement a effectivement tous les pouvoirs nécessaires pour faire effectuer tous ces relevés.

Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement)	Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement)	Comparaison entre les lois de 1970 et 1979 sur le ministère de l'Environnement
	(vi) à la coordination des politiques et programmes du gouvernement du Canada en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel; et	5) Le s.-al.5a)(vi) de la Loi de 1979 n'a été ajouté à la suite d'un avis de la Justice que pour confirmer les pouvoirs du ministre, car la même disposition existait déjà à l'al.6a) de la Loi de 1970 et il continue d'exister à l'al.6(1)a) de la Loi de 1979.
	b) aux autres domaines de compétence du Parlement du Canada liés à l'environnement et attribués au Ministre par la Loi.	6) L'al.5b) de la Loi de 1979 est un ajout mais il n'apporte qu'une confirmation.
6. Le ministre de l'Environnement, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 5, doit	6. (i) Le ministre de l'Environnement, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère l'article 5,	
a) amorcer, recommander et entreprendre des programmes pour favoriser l'établissement ou l'adoption d'objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l'environnement ou à la	a) amorce, recommande et entreprend à son initiative et coordonne à l'échelle du gouvernement du Canada des programmes conçus	

Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement)	Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement)	Comparaison entre les lois de 1970 et 1979 sur le ministère de l'Environnement
lutte contre la pollution, et coordonner les programmes du gouvernement du Canada dans ce domaine; et		
b) favoriser et encourager l'adoption de pratiques et attitudes tendant à protéger et à améliorer davantage la qualité de l'environnement, et coopérer avec les gouvernements provinciaux ou leurs organismes, associations ou personnes, à des programmes dont les objets sont analogues.	(i) pour favoriser l'établissement ou l'adoption d'objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l'environnement ou à la lutte contre la pollution,	
	(ii) de façon que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient, dès les premières étapes de planification, passés en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, que ceux d'entre eux dont on aura constaté qu'ils présentent probablement des risques graves fassent l'objet d'un réexamen et que l'on tienne compte des résultats du réexamen, et	7) Les s.-al. 6(1)a)(ii) et (iii) de la Loi de 1979 sont des ajouts. L'ancienne loi étayait formellement le processus d'examen et d'évaluation des risques pour l'environnement, déjà en place, sans créer un nouvel organisme ou une structure de réglementation. La seconde loi confirme une activité dans laquelle le ministère s'était déjà engagé.
	(iii) pour fournir à la population des informations d'intérêt public sur l'environnement;	

Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement)	Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement)	Comparaison entre les lois de 1970 et 1979 sur le ministère de l'Environnement
	b) favorise et encourage des comportements tendant à mieux conserver la qualité de l'environnement et à l'améliorer davantage, et coopère avec les gouvernements provinciaux ou leur organismes, ou avec tous autres organismes, groupes ou particuliers, à des programmes dont les objets sont analogues; et	8) L'al.6(1)b) de la Loi de 1979, prévoit de "conserver" plutôt que de "protéger" l'environnement, comme le précisait l'al.6b) de la Loi de 1970.
	c) conseille les chefs des divers ministères, commissions ou organismes fédéraux en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel.	9) L'al.6(1)c) de la Loi de 1979 constituait un ajout mais confirmait un rôle déjà assumé officieusement par le ministre de l'Environnement.
	2) Au titre de celles de ses fonctions qui portent sur la qualité de l'environnement, le ministre de l'Environnement peut par décret, avec l'approbation du gouverneur en conseil, fixer des lignes directrices à l'usage des ministères, commissions et	10) Le par. 6(2) de la Loi de 1979 était un ajout, mais il était indiqué clairement qu'il s'agissait de lignes directrices et non de directives.

Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement)	Extrait de la Loi sur le ministère de l'Environnement (Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement)	Comparaison entre les lois de 1970 et 1979 sur le ministère de l'Environnement
	organismes fédéraux et, dans les cas indiqués, à celui des corporations de la Couronne énumérées à l'annexe D de la Loi sur l'administration financière et des organismes de réglementation dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions.	
	3) Le ministre de l'Environnement peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec les gouvernements des provinces ou leurs organismes des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence.	11) Le par. 6(3) de la Loi de 1979 était une nouveauté et autorisait de conclure des ententes fédérales-provinciales avec les provinces en vue de la réalisation des programmes fédéraux afin d'éviter les chevauchements et de faire appel le plus possible aux administration provinciales.
		Nota : Les dispositions écrites aux points 7, 9, 10 devaient souligner manifestement le rôle de coordination horizontale que devait jouer le ministre et ce rôle était considéré au point 11 comme fondamental au nouveau mandat du ministère de l'Environnement.

ANNEXE B

ÉVOLUTION DES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT DANS LE MONDE

I. Une conception globale

La commission Macdonald a jugé indispensable d'inclure dans son rapport une étude et une analyse des principales tendances se dessinant dans le monde pour permettre aux Canadiens de mieux apprécier, dans un contexte global, les occasions et problèmes qui suscitent le plus l'intérêt général. La commission a fait des efforts considérables pour lier l'environnement naturel du Canada au contexte international dans les domaines de l'agriculture, des minéraux, de l'énergie et des forêts en fonction de cinq dimensions particulières de l'environnement global (humain, naturel, connaissances, économique et politique). Cette analyse a amené la commission à conclure que même si chacun des pays, comme le Canada, a le devoir d'asseoir ses économies sur l'exploitation des ressources de la terre menée à des rythmes ne surchargeant pas l'écosystème, la concertation de la coopération et de l'intervention internationales reste essentielle pour remettre les pays industrialisés en équilibre avec le monde naturel. Dans ce contexte, la commission a souligné le rôle prépondérant joué par le Canada dans la Déclaration de la conférence de Stockholm en 1972 qui a mis en marche le processus de sensibilisation internationale à l'environnement, son apport au programme de l'environnement des Nations Unies et l'adoption, en 1983, de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies portant création de la Commission mondiale de l'environnement et du développement.

Cette conception globale de l'environnement avait déjà cours sur les tribunes internationales pendant les années 1960. D'une part, les pays industrialisés se rendaient compte que leurs besoins prioritaires et impérieux de développement avaient certains effets nuisibles sur l'environnement et percevaient donc que les consultations internationales étaient un moyen utile d'améliorer leur connaissance des choix économiques possibles. D'autre part, les pays en développement considéraient les solutions aux problèmes de l'environnement comme des impératifs à court terme : eau non potable, malnutrition, conditions d'hygiène insuffisantes, maladies et désastres naturels. Ces

préoccupations communes suscitèrent, quoique pour des raisons différentes au début, une foule de programmes internationaux coordonnés par les Nations Unies pendant les années 1970.

La réponse de l'OCDE

Parmi les premières à prendre conscience du lien grandissant à établir entre les économies des pays industrialisés et l'environnement naturel global, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) consacra des efforts considérables à la formation de spécialistes dans ce domaine. Le nombre des 24 pays membres songeant à des approches législatives du contrôle des produits chimiques allant en augmentant, elle a lancé par exemple, en 1971 déjà, un programme relatif aux produits chimiques relevant de son Comité de l'environnement. Le programme a pris de l'ampleur depuis et quelques mesures importantes, comme "l'acceptation mutuelle des données, les lignes directrices de l'OCDE sur les essais, les principes relatifs aux bonnes pratiques de laboratoire de l'OCDE, et l'ensemble minimal de données préalables à la commercialisation" ont été prises en vue de l'harmonisation des politiques et de la législation en matière de contrôle des produits chimiques.

Les rapports de l'OCDE sur l'état de l'environnement

L'une des initiatives les plus intéressantes de l'OCDE dans le domaine de l'environnement a été la publication en 1979 de son premier rapport sur l'état de l'environnement qui a été suivi d'un deuxième en 1985. Comme leur nom l'indique, ces rapports portent sur l'état de l'environnement dans tous les pays membres. Leur objet est d'aider ceux-ci à répondre à la demande du public pour des informations sur l'environnement, à les assister dans la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques de l'environnement et à incorporer les préoccupations relatives à l'environnement dans les processus décisionnels. Les études de l'OCDE sont particulièrement utiles vu que, même si ses pays membres représentent 17% de la population mondiale et s'étendent sur 24% de la superficie des terres émergées, ils interviennent pour environ 69% du PIB et des échanges mondiaux, 81% des exportations de produits chimiques, 89% des exportations

d'automobiles et environ 75% des importations de produits forestiers. Pour l'OCDE, rendre compte de l'état de l'environnement est de ce fait essentiel à l'élaboration de politiques globales de gestion de l'environnement visant à un usage soutenu de l'environnement et de ses ressources.

Certains indicateurs d'environnement fondamentaux contenus dans le rapport sur l'état de l'environnement pour 1985 tendent à démontrer les progrès réalisés, pendant les quinze dernières années, dans la solution de nombre des problèmes d'environnement les plus urgents, y compris la diminution dans les villes de la pollution de l'air par le dioxyde de soufre, les particules et le monoxyde de carbone, l'amélioration de la qualité de l'eau due à la réduction de la demande biochimique en oxygène exercée par les effluents, la réduction du nombre d'accidents de pétroliers, l'amélioration de la gestion des déchets municipaux, la réduction des émissions dans l'environnement de certains produits chimiques persistants, tels que le DDT, les diphényles polychlorés (PCB) et les composés du mercure, l'élargissement de la protection des zones naturelles par leur classement et leur gestion sous forme de parcs nationaux et de réserves naturelles et une meilleure protection d'un certain nombre de gibiers et de plusieurs espèces menacées de la faune et de la flore.

Toutefois, les chiffres et les analyses d'experts contenus dans les rapports de l'OCDE montrent qu'un certain nombre de problèmes se sont révélés jusqu'à ce jour difficiles à maîtriser dans la plupart des pays. Dans le domaine de la qualité de l'air, les faits s'accumulent concernant les effets négatifs sur la santé, les écosystèmes et les économies des principaux polluants atmosphériques (oxyde de soufre, oxyde azotique, hydrocarbures) et du transport à longue distance de leurs produits dérivés, tels que les oxydants photochimiques et les composés acides; des impacts globaux potentiels liés à l'augmentation des concentrations de gaz carbonique dans l'atmosphère et d'hydrocarbure fluoré; et des problèmes de pollution de l'air dans les zones urbaines, tels que la pollution par le l'ozyde azotique, les brouillards photochimiques et les particules fines.

Dans le domaine des eaux intérieures, les problèmes comprennent la pollution des eaux de surface et des eaux

souterraines par les engrais azotés et les pesticides; la qualité de l'eau potable qui contient, même après traitement, des substances organochlorées, des composés azotés ou des métaux; l'accroissement de l'eutrophisation des lacs (procédé par lequel un cours d'eau finit par abonder en éléments nutritifs dissouts comme les phosphates, d'où la prolifération des algues; la biomasse consécutive entraîne la désoxygénation saisonnière des eaux et, avec le temps, le cours d'eau devient moins profond); et des dommages causés aux personnes et aux biens par les inondations.

En ce qui concerne l'environnement marin, on se préoccupe toujours du déversement en mer de déchets (déchets industriels, déchets radioactifs, boues de stations d'épuration ou déblais de dragage); de la pollution par les hydrocarbures provenant de sources terrestres et d'accidents pétroliers; des pressions fortes et conflictuelles exercées sur les zones côtières par l'industrie et le tourisme; de l'état des mers régionales telles que la mer Baltique, la mer du Nord, la mer Méditerrannée, la mer des Caraïbes et la mer intérieure du Japon; et de la surpêche d'un certain nombre d'espèces dans quelques zones de pêche.

En ce qui concerne les substances potentiellement dangereuses, il reste des problèmes, y compris la sélection et le contrôle des produits chimiques existants quant à leurs effets sur la santé et sur l'environnement; l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures plus efficaces de prévention des accidents et de contrôle dans le transport des substances dangereuses; et le nettoyage des sites contaminés abandonnés et des décharges de déchets dangereux.

En ce qui concerne le bruit, la situation générale de l'environnement dans les zones urbaines des pays de l'OCDE ne s'est pas améliorée. Le bruit des avions, celui des automobiles et des camions de même que les bruits de voisinage et sur les lieux de travail restent sources de nuisances et objets de préoccupation.

Le rythme lent des progrès accomplis sur la voie de la solution de ces problèmes peut partiellement s'expliquer par la croissance relativement limitée de l'activité économique et la réduction des budgets publics pendant la période 1979-1985, mais le rapport signale que les informations

accessibles concernant les problèmes les plus délicats suggèrent que les efforts doivent encore s'intensifier.

Les auteurs du rapport font état ensuite d'un certain nombre d'autres préoccupations qui ont été cernées plus récemment. Ces nouvelles préoccupations peuvent être regroupées sous trois principaux titres : les préoccupations relatives aux pollutions nouvelles, les préoccupations relatives aux ressources naturelles et les risques concernant l'environnement.

a) Les préoccupations relatives aux pollutions nouvelles

"Ces préoccupations concernent aujourd'hui une nouvelle génération de problèmes de pollution, souvent complexes à mesurer, à analyser et à combattre, et souvent générateurs de lourdes conséquences économiques et financières."

Les méthodes plus perfectionnées de mesure et d'analyse ont permis de mieux mettre en évidence certains composés chimiques hautement toxiques, présents en quantités infimes dans l'air, dans l'eau et dans les sols. De plus, on se préoccupe de plus en plus des sources diffuses de polluants comme les inflitrations provenant de sites contaminés abandonnés de même que de l'exposition multiple à plusieurs contaminants par le biais de la nourriture, de l'eau que l'on boit et de l'air que l'on respire sur les lieux de travail, à la maison ou ailleurs.

b) Les préoccupations relatives aux ressources naturelles

"Le champ des préoccupations relatives à l'environnement s'est en outre élargi pour couvrir un nouvel ensemble de questions pressantes et stratégiques concernant les ressources naturelles essentielles d'un point de vue écologique, économique et social". Parmi ces questions, mentionnons celles qui concernent la qualité et la quantité des ressources en eau, la dégradation des ressources en terres et en sols, les conflits qui existent entre les préoccupations écologiques et économiques au sujet des ressources forestières et une prise de conscience nouvelle de la nécessité de préserver la diversité génétique et les bases de la faune.

c) Les risques concernant l'environnement

Les risques concernant l'environnement définis dans le rapport sur l'état de l'environnement de 1985 appartiennent à trois grandes catégories : les risques pour la santé, l'environnement naturel et l'économie découlant de l'exposition à des substances pouvant entraîner des mutations génétiques, le cancer ou des malformations congénitales, ou les risques écologiques, économiques et sociaux liés à l'accroissement des concentrations de gaz carbonique dans l'atmosphère; ii) les risques pour l'environnement, liés aux accidents industriels ou à l'exposition à des substances dangereuses; (plus de 60 accidents importants de ce type ont été relevés ces dix dernières années dans les seuls pays de l'OCDE); et iii) les risques concernant l'environnement, liés aux catastrophes naturelles telles que les inondations, les tremblements de terre, les tornades, les irruptions volcaniques (plus de 170 catastrophes importantes de cette nature ont été recensées ces dix dernières années dans les seuls pays de l'OCDE selon le rapport).

"Ces divers types de risques, bien que présentant d'importantes différences, ont en commun certaines caractéristiques. L'incertitude concerne la probabilité d'occurence de l'événement, la nature et l'ampleur du danger (par exemple la toxicité exacte d'un produit) aussi bien que l'étendue possible des dommages (par exemple les dommages causés aux personnes et aux biens). Les décisions doivent chercher à atteindre un équilibre entre les efforts de prévention et les efforts de réparation. Après l'événement, des mécanismes d'atténuation des dommages et de compensation seront nécessaires."

Sur la base de sondages d'opinion réalisés de façon coordonnée aux États-Unis, au Japon et dans 11 pays européens entre 1981 et 1984, le rapport sur l'état de l'environnement de 1985 révèle que le public est prêt à soutenir les programmes de protection de l'environnement, même si cela doit avoir un certain effet négatif sur la croissance économique. Des indicateurs d'environnement fondamentaux ont démontré que, au cours des 15 dernières années, on a réalisé quelques progrès comme la diminution dans les villes de la pollution de l'air par le dioxyde de soufre, les particules et le monoxyde de carbone, l'amélioration de la gestion des déchets municipaux, la réduction des émissions dans l'environnement de certains

produits chimiques persistants, tels que le DDT, les diphényles polychlorés (PCB) et les composés du mercure. Toutefois, ces progrès sont inégalement répartis parmi les pays de l'OCDE : par exemple, les pays du sud de l'Europe ont souvent entrepris plus tard leurs efforts de protection de l'environnement, tandis que les pays du nord de l'Europe ont déjà obtenu d'importants résultats. (Même si les chiffres dont on dispose à cet égard ne sont pas définitifs pour une bonne part, les progrès réalisés au Canada peuvent se comparer à ceux qui ont été accomplis dans les pays du nord de l'Europe.) Plus de 65% de la population est desservie par des stations de traitement des eaux usées dans des pays comme les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Suède, ou le Royaume-Uni tandis que moins de 35% l'est dans des pays tels que le Japon, la Belgique, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. Au Canada, 60% de la population environ dispose de stations de traitement des eaux usées. Les problèmes posés par l'environnement à l'égard desquels les faits s'accumulent concernant leurs effets négatifs sur la santé, les écosystèmes et les économies, y compris les problèmes touchant la qualité de l'air, les eaux intérieures, l'environnement marin, les substances dangereuses et le bruit, se sont révélés jusqu'à ce jour difficiles à maîtriser dans la plupart des pays.

Tout au long des années 1970, l'OCDE a aussi effectué et publié différentes études globales des politiques et pratiques de gestion de l'environnement en usage dans plusieurs pays, y compris la Suède (1977), le Japon (1977) et la Nouvelle-Zélande (1981). Elle a ainsi étudié l'incidence des phénomènes actuels et, peut-être, à venir sur l'environnement humain, physique et biologique de chaque pays. Selon le Groupe d'étude, le rapport que l'OCDE a aussi publié sur la Grèce n'est pas assez pertinent pour qu'il en soit question ici.

Études de l'OCDE sur différents pays

a) Suède

L'OCDE indique dans son rapport que la politique de la Suède a pour grands objectifs d'empêcher, autant que possible, que les détériorations dues à la pollution ne se poursuivent et de réparer les dégâts déjà causés par la

pollution; la protection de l'environnement devrait aider à préserver les ressources naturelles pour les générations futures. Afin d'atteindre ces objectifs, la Suède, à l'instar de la majorité des autres pays, a dû recourir à des lois et règlements et utiliser des moyens économiques comme des subventions. La ligne de conduite générale de la Suède est unique en ce sens qu'elle paraît être en harmonie avec son système de gouvernement et sa culture et qu'elle est particulièrement liée au fait que la Suède est un État unitaire. La force réelle du système suédois réside dans le fait que les pouvoirs publics font confiance aux citoyens pour qu'ils observent les dispositions de la loi et que chacun d'entre eux est convaincu que son concurrent s'y conformera aussi étant donné qu'il était lui aussi partie au processus d'établissement des normes. Cette coopération et le système d'agents de liaison aboutissent le plus souvent à un consensus sur les objectifs de la politique ainsi que sur les moyens de les atteindre et réduisent les différends au minimum. Pour conjurer le danger d'affrontement entre les intérêts environnementaux et commerciaux, les règles d'application de la Loi suédoise de 1971 sur les PCB ont été arrêtées à la suite d'étroites consultations entre les autorités responsables de l'environnement et le ministère du Commerce. Ce système de consultation est maintenant applicable à d'autres produits comme les pesticides.

Une des pièces maîtresses de la législation sur l'environnement, la Loi suédoise sur les produits comportant des risques pour l'homme ou pour l'environnement, qui est entrée en vigueur en 1973, s'appuie sur des règlements régissant la fabrication, la vente, la manipulation et l'importation de ces produits. Il est intéressant de noter que cette loi exige que toute intervention administrative repose sur "des indices objectifs, acceptables" d'un risque; celui-ci doit être pesé par rapport aux avantages socio-économiques éventuels de l'utilisation du produit. Au moment de la rédaction du rapport de l'OCDE, les risques et avantages d'un nombre limité de produits seulement avaient été évalués, et il restait à voir si la législation suédoise serait capable de surmonter les problèmes d'application liés à l'analyse risques-avantages.

L'application de la Loi sur les produits comportant des risques pour l'homme ou pour l'environnement relève d'un

office de contrôle des produits. Le Conseil national pour la protection de l'environnement et l'Office national pour la sécurité dans l'industrie s'assurent par des contrôles quotidiens effectués à l'échelon central que les dispositions de la loi sont respectées. Le contrôle sur place est exercé par l'administration de comté, l'Inspection de la sécurité dans l'industrie et les Commissions de la santé publique. Les autorités de contrôle disposent de certains moyens de coercition. Ces dispositions pénales sont prévues pour assurer le respect de la loi. Il est intéressant de noter que, grâce à différents mécanismes gouvernementaux, la Suède a regroupé la législation sur la gestion des produits chimiques et celle sur la sécurité dans l'industrie et que les autorités opérationelles revêtent la forme d'une série d'offices et d'administrations de comté.

L'Office de contrôle des produits édicte toute réglementation concernant la manipulation et l'importation, a le pouvoir d'ordonner, de coordonner et d'exercer une surveillance de tout ce qui relève du contrôle des produits, et fonctionne comme une institution centrale chargée de traiter de toutes les questions connexes. L'Office met en marche et coordonne des enquêtes sur place concernant des produits qui comportent, pense-t-on, des risques.

L'Office de contrôle des produits comprend les dirigeants d'offices connexes ainsi que de l'Office national d'assistance sociale, de l'Office national des produits alimentaires et de l'Office national de la consommation, de même que des membres représentant les employés et un autre les milieux d'affaires. Ce phénomène illustre jusqu'à quel point tous les intéressés sont associés et participent activement aux processus décisionnels.

Le deuxième texte de loi majeur (Loi sur la protection de l'environnement) définit en termes très généraux les conditions d'utilisation constante de biens fonciers (c'est-à-dire des terrains, des constructions et des installations) susceptibles de causer "des perturbations, des intrusions ou des nuisances" aux lieux environnants. Les perturbations visées par la loi sont, par exemple, les déversements d'eaux usées, de matières solides ou de gaz ainsi que tout autre usage qui pourrait entraîner une détérioration de la qualité de l'environnement. Par

"intrusion", la loi entend des phénomènes comme la pollution de l'air, le bruit, les vibrations, la lumière, etc. Un certain nombre d'activités sont réglementées si bien qu'elles ne peuvent être entreprises tant que l'autorisation n'en a pas été accordée par la Commission des exemptions ou qu'une notification n'a pas été adressée au Conseil national de la protection de l'environnement ou à l'administration du comté.

La loi repose sur le principe selon lequel les troubles doivent être prévenus dans la mesure du possible. Elle est aussi applicable aux cas où il existe un risque de détérioration de la qualité de l'environnement.

Vu que la réglementation des autorisations est libellée en termes généraux, la Loi sur la protection de l'environnement est avant tout un point de repère pour les autorités. Les grands principes de la cette loi sont précisés dans l'Ordonnance sur la protection de l'environnement qui définit les procédures à suivre par les autorités concernées. Cette ordonnance énumère les activités visées par les dispositions générales de la Loi sur la protection de l'environnement et mentionne 38 types d'usines qui ne peuvent être exploitées sans l'autorisation des autorités responsables. Elle énumère ensuite 33 autres types d'usines qu'il est défendu de construire à moins d'en demander l'autorisation à l'administration du comté. Parmi les activités pour lesquelles un permis est exigé, mentionnons l'exploitation minière, la fabrication de fer et d'acier, les pâtes et papier, la transformation des aliments, la fabrication de produits chimiques et la production d'énergie à l'aide d'un combustible fossile.

L'examen des demandes de permis relève de la Commission nationale des exemptions en matière de protection de l'environnement qui fonctionne à peu près comme un tribunal et dont les décisions ont force de loi.

b) Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande serait l'un des pays de l'OCDE dont l'environnement est le moins pollué et qui compte le moins d'habitants au kilomètre carré. Le développement économique s'est accompagné d'une transformation de l'environnement beaucoup moins radicale que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Il s'avère que, face au développement, la

Nouvelle-Zélande a réussi à conserver un environnement de très haute qualité grâce aux quatre facteurs suivants : les caractéristiques physiques du pays, la nature de son développement économique, l'intérêt porté par la population à la protection de l'environnement et aux actions entreprises dans ce sens et la réponse du gouvernement face à cette sensibilisation du public.

En réaction aux pressions du public en faveur de la protection de l'environnement, le gouvernement néo-zélandais a promulgué, à partir des années 1970, un certain nombre de lois prévoyant la création de différents organismes spécialisés dans le domaine de l'environnement. D'entrée de jeu, on repoussa l'idée d'un ministère de l'Environnement unique et omnipotent considérant que cela aboutirait à démembrer de nombreux organismes créés de longue date tout en laissant de côté d'autres structures également concernées par la politique d'environnement. De la même façon, on rejeta la formule d'un organisme indépendant du fait que le principe de la responsabilité de l'exécutif ne devait pas être transgressé. On adapta, plutôt, les politiques des organismes de gestion existants et renforça l'intégration des programmes sectoriels.

Par exemple, on a créé, en 1972, le ministère de l'Environnement avec pour unique mission de veiller à ce que les questions d'environnement soient pleinement prises en considération pendant les délibérations du Cabinet et de ses comités. Pour seconder le ministre, on a créé la Commission de l'environnement qui est un organisme consultatif dépourvu de mandat légal. Il existe également un Conseil de l'Environnement lequel est chargé de conseiller le gouvernement sur des questions d'environnement très diverses et sur l'attribution des subventions. Il se tient aussi en liaison avec les ministères, les autorités locales et les groupes non gouvernementaux. Le Conseil pour la Protection de la Nature possède un rôle de consultation, encourage des études et des travaux de recherche, enquête sur des questions scientifiques, publie des rapports et favorise des activités éducatives et y participe. Pour que les ministères gouvernementaux et les organismes de gestion tiennent compte des questions d'environnement et améliorent les processus de consultation et de participation du public, on a adopté un certain nombre de lois, à savoir la Loi de 1967 sur la conservation des eaux et des sols, la Loi de

1972 sur les contaminants atmosphériques, la Loi de 1977 sur l'aménagement du territoire, la Loi de 1979 sur les pesticides, la Loi de 1979 sur les substances toxiques et la Loi de 1979 sur le développement national (évaluation de l'impact sur l'environnement).

Pour les années 1980, la Nouvelle-Zélande prévoit d'entrer dans une nouvelle phase de développement qui devrait se traduire par la poursuite de l'intensification de l'activité agricole et de l'expansion des industries du bois, par des transformations dans le développement, les communications et les transports urbains, par une augmentation du tourisme et par l'accroissement de l'utilisation des ressources en eau de mer et en eau douce. Le gouvernement néo-zélandais a entrepris de mettre à la disposition du public les informations de sources autorisées aussi tôt que possible de façon que les réactions et les opinions de celui-ci soient prises en compte dans la planification à venir.

En somme, malgré un bilan positif dans le domaine de l'environnement, la Nouvelle-Zélande devrait accélérer ses efforts en vue d'assurer un contrôle plus large et plus rigoureux des concentrations de polluants, aussi bien au niveau ambiant qu'au niveau des émissions, les informations accessibles sur la pollution de l'air semblant indiquer que les concentrations de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote et de plomb dues à la pollution par les véhicules à moteur ont augmenté dans certaines grandes villes. La fumée et la concentration d'oxydes de soufre augmentent de façon constante, mais les concentrations de la plupart des polluants présents dans l'air ambiant restent dans les limites recommandées par l'Organisation mondiale de la santé. On insiste de plus en plus sur la qualité de l'eau, d'autant plus qu'on assiste à une aggravation de la détérioration, qu'il s'agisse de sources de pollution ponctuelles ou diffuses, mais les données quantitatives accessibles ne permettent pas de se faire une idée exacte de la situation.

c) Japon

À la fin des années soixante, le Japon était devenu l'un des pays du monde les plus pollués. Un changement brutal dans l'attitude de la population face aux atteintes à

l'environnement tolérées entraîna la mise au point et l'application rapides de politiques vigoureuses et pluridimensionnelles.

La tendance à l'augmentation d'un certain nombre de polluants, en particulier pour ce qui est de la pollution atmosphérique (dioxyde de soufre, particules, monoxyde de carbone, PCB, cadmium et mercure) a été fortement réduite et les sources les plus connues de maladies liées à la pollution semblent avoir été éliminées dans une large mesure au Japon. Toutefois, il n'y a eu, par exemple, aucune réduction sensible ni de la pollution par oxyde azotique ni des taux de DBO (demande biologique en oxygène) et de DCO (demande chimique en oxygène).

Les politiques japonaises de lutte contre la pollution ont surtout consisté, pour le gouvernement fédéral, à fixer des normes de qualité de l'air ambiant et, pour les administrations locales, à fixer des normes d'émissions. La sévérité de celles-ci est souvent accentuée par les autorités locales qui engagent des négociations et concluent des accords (mécanismes de planification) afin de préciser le niveau d'émissions toléré. Comme l'action est motivée par le profit et non par le respect des règles, il est largement admis que la pollution est un cas "d'échec du marché", c'est-à-dire que les mécanismes du marché non corrigés engendrent la pollution. L'approche japonaise semble également avoir été très nettement teintée de morale. Les Japonais n'ont pas tenté de s'en tenir strictement à l'analyse coûts-avantages, la lutte contre la pollution étant, à leurs yeux, un devoir moral, appuyé par de très fortes pressions politiques. Les mesures adoptées n'ont pas rencontré d'opposition bien énergique de la part des milieux industriels, à qui il a semblé que leur image et leur place dans la société japonaise étaient en jeu. Les coûts de la réduction de la pollution ont été élevés, mais l'incidence de ces coûts supplémentaires sur l'économie japonaise ne semble avoir été ni bien forte, ni même sensible. Ce qui est coût pour une entreprise est revenu pour une autre et peut fort bien apporter du travail supplémentaire à la première des deux.

Ces politiques ont réussi dans une très grande mesure à réduire la pollution, mais elles ne sont pas parvenues à éliminer le mécontentement inspiré par l'environnement,

mécontentement qui a été causé avant tout par la dégradation des "agréments de l'existence", y compris le calme, la beauté, le droit à la protection de la vie privée, les relations sociales et d'autres éléments de la "qualité de la vie". Le peuple japonais et les autorités japonaises s'efforcent maintenant d'élaborer des politiques de l'environnement de conception plus vaste, qui englobent non seulement la maîtrise de la pollution, mais aussi la conservation du patrimoine naturel et culturel et la promotion du bien-être en général. Pour cela, il sera sans doute indispensable d'assurer la participation du public aux processus décisionnels. Cette participation sera difficile à organiser et fort coûteuse, mais le Japon est bien armé pour faire face aux problèmes et l'OCDE est convaincue que, dans les années à venir, le Japon améliorera la qualité de l'environnement aussi efficacement qu'il a réduit les taux de pollution.

d) Australie

L'Australie n'a pas fait l'objet d'un examen de l'OCDE, mais elle est incluse dans la présente étude du fait que l'université nationale australienne a publié en 1985 une étude intitulée Le fédéralisme et l'environnement qui décrit les aspects politique, législatif, administratif, constitutionnel et économique et la dimension patrimoine des politiques d'environnement en Australie, eu égard en particulier au partage des pouvoirs entre les gouvernements du Commonwealth et des États. Il n'est fait aucune mention expresse de l'"environnement" dans la constitution australienne; à l'opposé du Canada, toutes les sphères d'activité qui ne sont pas attribuées expressément au Commonwealth par la constitution relèvent des gouvernements d'État. Ce phénomène n'a, cependant, pas empêché le Commonwealth d'adopter des mesures législatives dans les domaines de la politique de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles. L'exploitation des ressources naturelles, la planification de l'utilisation des terrains et les programmes de conservation de la nature relèvent, en général, des États sous réserve d'avis d'opposition, le rôle du gouvernement fédéral se limitant à préconiser des normes minimales, à prêter assistance à la recherche et à fournir des fonds au titre de certains programmes de conservation des ressources. Les programmes sont à peu près tous administrés par les États. De plus, la compétence du

Commonwealth s'étend à tous les lieux et immeubles fédéraux se trouvant dans les États et à tous les territoires fédéraux, y compris certaines îles au large des côtes et l'Antarctique.

Durant les années 1970, l'extension des préoccupations du public à l'égard de l'environnement, les nouveaux besoins en matière d'exploitation des ressources et diverses obligations internationales ont forcé le gouvernement du Commonwealth à intervenir plus directement de sorte que nombre de décisions prises furent vues par la suite comme un empiètement sur les pouvoirs des États.

La politique nationale sur l'environnement repose sur quatre principales lois :

a) la Loi de 1974 sur la protection de l'environnement (incidence des propositions) garantissant que les questions ayant d'importantes répercussions sur l'environnement soient prises en compte au moment de décider de tous les plans et interventions des organismes fédéraux;

b) la Loi de 1975 sur la Commission du patrimoine australien qui prévoit le recensement, l'enregistrement et la protection d'importants éléments du patrimoine national;

c) la Loi de 1975 sur la conservation de la faune et les parcs nationaux de l'Australie qui prévoit l'aménagement et la gestion de parcs et de réserves sur les territoires fédéraux, la protection de certaines réserves naturelles et le respect de divers engagements internationaux;

d) la Loi de 1975 sur le parc marin Great Barrier Reef qui prévoit l'aménagement et la gestion de ce parc.

D'autres mesures législatives sont aussi prévues à l'égard des garanties d'utilisation pacifique à fournir en ce qui concerne l'exploitation des mines et les exportations d'uranium et des subventions versées aux États pour la conservation de la nature et, en 1983, on a adopté la Loi sur la conservation des biens du patrimoine universel pour assurer l'application des exigences d'un traité

international. En vertu de cette loi, la Haute Cour d'Australie a statué que le gouvernement du Commonwealth pouvait empêcher le gouvernement de la Tasmanie d'aller de l'avant avec un projet d'aménagement hydro-électrique dans une région reculée. Ce jugement laisse supposer que, pour assurer le respect d'engagements internationaux, le gouvernement fédéral peut intervenir dans des sphères de compétence régionale si des actions passent pour préjudiciables à la qualité de l'environnement ou à la conservation du patrimoine. "Les deux paliers du gouvernement s'interrogent sur la portée du jugement et vont sans doute se montrer prudents si des situations semblables viennent à se présenter."

Les présents accords institutionnels, y compris ceux qui sont prévus dans le système fédéral, sont en constante mutation. Toutefois, les présents accords entre le Commonwealth et les États donneraient d'assez bons résultats, quoiqu'on prétende que la législation fédérale affaiblit l'autorité de ces derniers. On soutient aussi que le ministre jouit de trop de pouvoirs discrétionnaires en vertu de la Loi sur la protection de l'environnement (incidence des propositions). Les évaluations de l'incidence sur l'environnement sont rares, mais les autorités fédérales donnent suite à celles qui se font. Parallèlement à ces interventions du Commonwealth, certains États australiens ont adopté des réformes touchant la gestion de l'utilisation des terrains, un système d'évaluation de l'incidence sur l'environnement, des mesures d'élargissement du réseau de parcs nationaux, des moyens de contrôle de la qualité de l'air et de l'eau et certaines lignes directrices concernant la conservation côtière et marine. "Et pourtant, les résultats sont inégaux dans l'ensemble, beaucoup d'opportunisme politique se manifestant chaque fois qu'une société privée sollicite le droit d'exploiter des ressources ou que des États se font la lutte pour attirer des investisseurs." Il existe entre les États des différences qui sont le reflet des écarts considérables observés quant au climat, aux sols, aux ressources et à la répartition de la population, de même qu'à l'influence et au poids relatif des organismes et intérêts de développement auprès de leurs homologues de la conservation.

Le mouvement de conservation australien regroupe quelque 1 198 organismes bénévoles éparpillés sur tout le territoire et dont le nombre de membres va en augmentant. Ces organismes ont recours à des programmes de sensibilisation populaire et à des pressions pour obtenir de nouveaux systèmes de gestion des richesses naturelles, la préservation de la diversité écologique et ce qu'ils croient être de meilleures normes de protection de l'environnement.

Les auteurs du rapport signalent que les résultats des politiques d'environnement en Autralie au cours des deux dernières décennies reflètent un mélange de "gestes symboliques, de faux-fuyants, d'expériences, de réussites et d'éternels dilemmes". Ils concluent que, malgré d'importants progrès au chapitre de la politique sur l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, il existe toujours de nombreuses lacunes qui ont été soulignées dans des rapports gouvernementaux, des revues universitaires, des publications des organismes bénévoles de conservation et des médias. Qu'elles soient justes ou non, leurs affirmations témoignent des préoccupations de la collectivité et aident à comprendre pourquoi la question des droits des États a donné lieu à quelques batailles acharnées et très longues sur la conservation au cours des dernières années en Australie.

e) États-Unis

Aux États-Unis, la libéralisation sociale de la fin des années 1960 a attiré l'attention du public sur la qualité de l'environnement et le gouvernement fédéral devait, par la suite, être à l'origine d'une série de réponses qui ont toujours été le reflet d'une conception axée sur la réglementation.

Bon nombre des programmes américains d'environnement relèvent toujours de services et d'organismes sectoriels du gouvernement américain qui sont tout à fait indépendants de son Agence de protection de l'environnement. Comme le Canada, les États-Unis comptent un grand nombre de services et d'organismes spécialisés dans le domaine de l'environnement, dont le Conseil de la qualité de l'environnement, le département de la Défense, les trois armes, les départements de l'Énergie, de l'Agriculture, du Travail et de l'Intérieur, l'administration de la vallée du

Tennessee et la section américaine de la Commission mixte internationale. La coordination entre tous ces organismes est généralement assurée au moyen de protocoles d'ententes et de comités interorganismes établis au niveau des cadres. Le Bureau de la gestion et du budget jouit aussi d'une influence considérable du fait de sa coordination de l'attribution des ressources et de sa participation au processus d'affectation des crédits du législatif.

En 1969, le Congrès promulguait la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et adoptait la Loi sur la politique nationale de l'environnement. Cette loi créait, au sein du Cabinet du président, le Conseil de la qualité de l'environnement dont l'une des responsabilités premières est de publier, à l'intention du Président et puis du Congrès, un rapport annuel détaillé et exhaustif sur la qualité de l'environnement reposant sur de nombreuses données scientifiques. Le Conseil a pour autres fonctions principales de donner son avis au Président et, dans le cadre de la Loi sur la politique nationale de l'environnement, de procéder à des études administratives de tous les projets sanctionnés par l'Agence de protection de l'environnement, projets qui sont ensuite approuvés, modifiés à la satisfaction du Conseil de la qualité de l'environnement ou annulés. La Loi sur la politique nationale de l'environnement elle-même pourrait, à plus proprement parler, être qualifiée de code d'éthique du gouvernement américain et de tous ses services dans le domaine de l'environnement. Elle renferme aussi un énoncé de la politique nationale sur l'environnement et proclame le devoir du gouvernement d'améliorer et de coordonner les programmes fédéraux destinés à préserver et à améliorer l'environnement. Elle prévoit aussi que toutes les lois doivent être interprétées en conformité avec les objectifs généraux qu'elle définit. Elle fournit aussi aux autorités gouvernementales des indications sur la façon dont les préoccupations relatives à l'environnement doivent être prises en compte dans leurs programmes respectifs.

En 1970, était acceptée la recommandation de la Commission Ash sur l'organisation gouvernementale de grouper les programmes d'environnement liés par leur orientation sous une administration unique, et l'Agence de protection de l'environnement était créée.

L'intention du gouvernement d'établir une institution gouvernementale centrée sur les travaux en matière d'environnement ne s'inscrivait toutefois pas dans

un plan global. L'Agence de protection de l'environnement avait été conçue de manière à assumer la responsabilité de la législation et de l'ensemble des politiques et programmes relatifs à la lutte contre la pollution, à l'exception de la radiation qui constituait, croyait-on, un cas spécial. Les autres politiques, programmes et lois, autrement dit toute disposition touchant à la gestion des ressources, ne devait pas être de sa compétence. C'est le cas même aujourd'hui et les services et organismes énumérés plus haut exercent toujours d'importants pouvoirs en matière d'environnement et l'agence a beau représenter un important service du gouvernement américain, elle n'en est qu'un parmi d'autres.

Avec autant d'intervenants, l'Agence de protection de l'environnement est toujours le point de mire de l'activité dans le domaine de l'environnement au sein de l'administration gouvernementale américaine. Branche indépendante de l'exécutif, elle relève directement du Président et fait aussi bande à part sous le rapport de son financement par le Congrès et des comptes à rendre à celui-ci. N'étant pas son secrétaire l'administrateur de l'agence n'assiste aux réunions du Cabinet que sur invitation.

L'Agence de protection de l'environnement avait été conçue pour assurer l'uniformisation des programmes d'environnement en place à ce moment-là, tant entre les divers services du gouvernement fédéral qu'entre Washington et les différents États. C'est pour cette raison qu'elle a été chargé de quelques-uns des grands programmes écologiques du gouvernement américain.

L'Agence de protection de l'environnement remplit les fonctions que voici en ce qui concerne l'écologie :

a) fixer les normes de réglementation et délivrer des permis à ceux qui s'y conforment;

b) faire respecter les normes en poursuivant au civil et au criminel les contrevenants;

c) offrir une aide financière aux administrations d'État et aux administrations locales à condition que celles-ci se conforment aux normes fédérales pour ce qui est des entreprises ainsi financées;

d) procéder à des travaux de recherche et de développement et collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux à cet égard;

e) entamer des procédures officieuses par l'intermédiaire de ses propres juges du droit administratif et porter en justice des affaires touchant l'environnement avec le concours du département de la Justice;

f) établir des lignes directrices dans le domaine de l'environnement à l'intention des autres services du gouvernement fédéral, quoiqu'il reste à préciser ses pouvoirs en la matière.

Le mandat législatif de l'agence découle d'un certain nombre de lois l'autorisant à traiter des questions relatives à l'eau, à l'air, au bruit, aux radiations, aux déchets solides, aux pesticides et aux substances toxiques de même qu'à intervenir en cas d'urgence.

Malgré le démembrement de sa structure et l'inégalité de la valeur de ses dirigeants, l'Agence de protection de l'environnement est parvenue, en invoquant ses vastes pouvoirs, à occuper le devant de la scène de l'environnement aux États-Unis. Mais, en tant qu'outil le plus visible du gouvernement américain en matière d'environnement, elle doit supporter le plus gros des conséquences du désenchantement grandissant du public vis-à-vis de la législation et de la réglementation dans ce domaine. Elle a, dit-on, suscité des attentes auxquelles elle n'était pas en mesure de répondre et a largement sous-estimé les efforts, les dépenses et le temps à consacrer à l'obtention des résultats escomptés.

ANNEXE C

LISTE DES PRINCIPALES PROMULGATIONS FÉDÉRALES AYANT DES RÉPERCUSSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT

LOI SUR L'AÉRONAUTIQUE.	Ministre des Transports
Aéroports - règlements sur le zonage	
LOI SUR LES MALADIES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX	Ministre de l'Agriculture
Animaux - règlement sur les maladies et la protection	
LOI SUR LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION DES EAUX ARCTIQUES . .	Ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien et des Transports
Pollution des eaux arctiques par les navires - règlement sur la prévention	
Pollution des eaux arctiques à titre d'expériences	
Pollution des eaux arctiques - règlement sur la prévention	
Délégation de pouvoirs par le Gouverneur en conseil	
LOI SUR LE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources

(LOI SUR LE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE - suite)

Contrôle de l'énergie atomique - règlement
Emballage des matières radioactives destinées au transport - règlement
Santé et sécurité au travail dans les mines d'uranium de l'Ontario

CODE CANADIEN DU TRAVAIL . . . . . Ministre du Travail

Espaces clos - règlement du Canada
Substances dangereuses - règlement du Canada
Comités d'hygiène et de sécurité - règlement

LOI SUR L'ARPENTAGE DES TERRES DU CANADA . . . . . Ministres de l'Énergie, des Mines et des Ressources et des Affaires indiennes et du Nord canadien

LOI SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DU CANADA . . . . . Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources
(SERA REMPLACÉE PAR LA LOI FÉDÉRALE LES HYDROCARBURES)

Régions visées par le fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement : règlement

LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

Pollution de l'air - règlement
Marchandises dangereuses - règlement sur le transport par mer
Avis de réclamation des pêcheurs pour perte de revenu - règlement
Pollution par les ordures - règlement sur la prévention
Grands lacs - règlement sur la prévention de la pollution par les eaux d'égout
Caisse des réclamations de la pollution maritime - règlement
Pollution par les hydrocarbures - règlement sur la prévention
Substances polluantes - règlement

LOI SUR LES RESSOURCES EN EAU DU CANADA . . . . . Ministre de l'Environnement

Contrôle de la concentration en phospore - règlement

Lignes directrices pour la qualité de l'eau potable au Canada
Qualité des effluents et traitement des eaux usées des installations fédérales

LOI SUR LA FAUNE DU CANADA . . . . . Ministre de l'Environnement

Attribuer, au ministre de l'Environnement, l'administration, la gestion et la surveillance de certaines terres publiques
Réserves de faune - règlement

LOI SUR LE CENTRE CANADIEN D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL . . . . Ministre du Travail

LOI SUR LA SEMAINE CANADIENNE DE L'ENVIRONNEMENT . . . . . Ministre de l'Environnement

LOI SUR LE PROGRAMME D'ISOLATION THERMIQUE DES RÉSIDENCES CANADIENNES . . . . . Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Isolation thermique des résidences canadiennes - règlement

LOI SUR LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE . . . . . Ministre de l'Environnement

Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant - décret nº 1
Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant - décret nº 2
Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant - décret nº 3
Normes de dégagement pour les mines et usines d'extraction d'amiante - règlement
Normes nationales de dégagement de mercure par les fabriques de chlore - règlement
Renseignements sur les combustibles - règlement nº 1
Essence au plomb - règlement
Essence sans plomb - règlement
Arsenic dans l'industrie métallurgique - règlement sur les renseignements
Mercure dans l'industrie métallurgique - règlement sur les renseignements
Fonderies de plomb de seconde fusion - règlement sur les normes nationales de dégagement
Chlorure de vinyle - règlement sur les normes nationales de dégagement

(LOI SUR LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE - suite)

Lignes directrices nationales sur les émissions de l'industrie de la préparation des revêtements bitumineux
Lignes directrices nationales relatives aux émissions des incinérateurs compacts
Lignes directrices sur les émissions des mines de l'Arctique
Lignes directrices sur les émissions de l'industrie cimentière
Lignes directrices nationales sur les émissions de l'industrie du coke métallurgique
Lignes directrices nationales sur les dégagements des centrales thermiques nouvelles
Lignes directrices nationales sur les émissions provenant des sources fixes nouvelles de l'industrie des pâtes de bois

CODE CRIMINEL . . . . . Ministre de la Justice

LOI SUR LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS . . . . . Ministres des Transports et de l'Environnement

Canaux - règlement
Canaux historiques - règlement

LOI D'URGENCE DE 1979 SUR LES APPROVISIONNEMENTS D'ÉNERGIE . Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources

LOI SUR LES CONTAMINANTS DE L'ENVIRONNEMENT . . . . . Ministres de l'Environnement et de la Santé nationale et du Bien-être social

(LOI SUR LES CONTAMINANTS DE L'ENVIRONNEMENT - suite)

Biphényles chlorés - règlement nº 1
Biphényles chlorés - règlement nº 2 (produits)
Biphényles chlorés - règlement nº 3 (rejets)
Chlorofluoroalcanes - règlement
Mirex - règlement
Biphényles polybromés - règlement
Triphényles polychlorés - règlement

Lignes directrices pour la gestion des déchets contenant des BPC

LOI SUR LES EXPLOSIFS . . . . . Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Nitrate d'ammonium et fuel oil - décret
Explosifs - règlement

LOI SUR LES LICENCES D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION . . . . Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

LOI RELATIVE AUX ALIMENTS DU BÉTAIL . . . . . Ministre de l'Agriculture

Aliments du bétail - règlement de 1983

LOI SUR LES ENGRAIS CHIMIQUES . . . . . Ministre de l'Agriculture

Engrais - règlement

LOI SUR L'INSPECTION DU POISSON . . . . . Ministre des Pêches et des Océans

Poisson - règlement sur l'inspection

LOI SUR LES PÊCHERIES . . . . . Ministre des Pêches et des Océans
(Il y a une entente spéciale concernant l'administration de l'article 33 de cette Loi.)

Bras Alice - règlement sur les rejets de stériles
Approbation des ordonnances interdisant des travaux de remplissage et de construction connexes dans les bourbiers Tilbury et Deas sur le fleuve Fraser en Colombie-Britannique
Mercure des effluents de fabriques de chlore - règlement
Enlèvement des obstructions au passage du poisson - règlement
Effluents de l'industrie de la viande et de la volaille - règlement
Mines et métaux - règlement sur les effluents liquides
Amendes et produits des confiscations - règlement
Effluents des raffineries de pétrole - règlement
Effluents des établissements de transformation de la pomme de terre - règlement
Effluents des fabriques de pâtes et de papiers - règlement
Effluents des fabriques de pâtes et papiers - directives concernant le règlement

Règlement et directives sur les effluents liquides des mines de métaux
Règlement et directives sur les effluents des raffineries de pétrole
Lignes directrices concernant l'effluent du traitement du poisson

(LOI SUR LES PÊCHERIES - suite)

Lignes directrices concernant le contrôle des effluents de traitement de surface
Guide pratique pour l'entretien des ateliers de traitement de surface
Règlement et lignes directrices sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre
Lignes directrices concernant la toxicité des effluents des établissements de transformation de la pomme de terre

LOI SUR LES PORTS DE PÊCHE ET DE PLAISANCE . . . . . Ministre des Pêches et des Océans

LOI DES ALIMENTS ET DROGUES . . . . . Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DES FÔRETS ET LA RECHERCHE SYLVICOLE . . . . . Ministre de l'Agriculture

LOI SUR L'EXPORTATION DU GIBIER . . . . . Ministre de l'Environnement

LOI DE 1970 SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT . . . . . Ministre de l'Environnement

(PARTIE I : LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT)

LOI DE 1979 SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT . . . . . Ministre de l'Environnement

(PARTIE III : MODIFICATIONS À LA LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT)

Lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement - décret

LOI SUR LA CONVENTION RELATIVE AUX PÊCHERIES DES GRANDS LACS . . . . . Ministre des Pêches et des Océans

LOI SUR LES PRODUITS DANGEREUX . . . . . Ministre de la Consommation et des Corporations

LOI SUR LES LIEUX ET MONUMENTS HISTORIQUES . . . . . Ministre de l'Environnement

LOI SUR LES INDIENS . . . . . Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

Destruction des déchets dans les réserves indiennes - règlement

LOI SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DES TERRES INDIENNES . . . . . Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

Terres indiennes - règlement sur le pétrole et le gaz

LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES . . . . . Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

LOI SUR LES OUVRAGES DESTINÉS À L'AMÉLIORATION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX . . . . . Ministre de l'Environnement

Cours d'eau internationaux - règlement sur l'amélioration

LOI SUR LA CONSERVATION DU LAC SEUL . . . . . Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

LOI SUR LA COMMISSION DE CONTRÔLE DU LAC DES BOIS . . . . . Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

LOI SUR LA CONVENTION CONCERNANT LES OISEAUX MIGRATEURS . . Ministre de la Consommation et des Corporations

LOI SUR LA SÉCURITÉ DES VÉHICULES AUTOMOBILES . . . . . Ministre des Transports

Véhicules automobiles - règlement sur la sécurité
Déclaration d'intention d'examiner les normes d'émission des automobiles

LOI SUR LES CHAMPS DE BATAILLES NATIONAUX DU QUÉBEC . . . . Ministre de l'Environnement

LOI SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE . . . . . Ministres de l'Énergie, des Mines et des Ressources et des Transports

Gazoducs - règlement
Lignes internationales de transmission de force motrice - règlement
Office national de l'énergie (partie VI) - règlement
Pipe-lines - règlement

LOI NATIONALE SUR L'HABITATION . . . . . Ministre des Travaux publics

LOI SUR LES PARCS NATIONAUX . . . . . Ministre de l'Environnement

Parcs nationaux - règlements
Ordures
Eaux et égouts

LOI NATIONALE SUR LE TRANSPORT ET LOI SUR LES CHEMINS DE FER . . . . . Ministre des Transports

Ordonnances générales de la Commission canadienne des transports
Pollution de l'air et la lutte contre la fumée - règlement nº 0-26
Installation d'emmagasinage du nitrate d'ammonium - règlement nº 0-36
Stockage de l'ammoniac anhydre - règlement nº 0-33
Installations de déchargement des wagons-citernes à chlore - règlement nº 0-35
Emmagasinage en vrac des liquides inflammables - règlement nº 0-32
Hygiène des chemins de fer - règlement nº 0-3
Marchandises dangeureuses par chemin de fer - règlement régissant le transport

LOI SUR LA PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES	Ministre des Transports
LOI SUR LA CONVENTION CONCERNANT LES PÊCHERIES DU PACIFIQUE NORD	Ministre des Pêches et des Océans
LOI SUR LA COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN	Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
LOI SUR LES EAUX INTÉRIEURES DU NORD	Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Eaux intérieures du Nord - règlement	
LOI SUR LA CONVENTION RELATIVE AUX PÊCHERIES DE FLÉTAN DU PACIFIQUE NORD	Ministre des Pêches et des Océans
Pêche du flétan dans le Pacifique règlement du Canada	
LOI SUR LE PIPE-LINE DU NORD	Ministre des Transports
LOI SUR LA CONVENTION POUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST	Ministre des Pêches et des Océans
LOI SUR LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE	Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Canada-États-Unis - règle sur la responsabilité nucléaire	

LOI SUR L'IMMERSION DE DÉCHETS EN MER	Ministre de l'Environnement
Immersion de déchets en mer - règlement	
LOI SUR LA PRODUCTION ET LA CONSERVATION DU PÉTROLE ET DU GAZ	Ministres de l'Énergie, des Mines et des Ressources et des Affaires indiennes et du Nord canadien
LOI SUR L'ÉCONOMIE DE PÉTROLE ET LE REMPLACEMENT DU MAZOUT	Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Économie de pétrole et le remplacement du mazout - règlement	
ACTE CONCERNANT CERTAINS TRAVAUX SUR LA RIVIÈRE OTTAWA	
LOI SUR LA CONVENTION RELATIVE AUX PHOQUES À FOURRURE DU PACIFIQUE	Ministre des Pêches et des Océans
LOI SUR LA CONVENTION RELATIVE AUX PÊCHERIES DE SAUMON DU PACIFIQUE	Ministre des Pêches et des Océans
LOI SUR LES PRODUITS ANTIPARASITAIRES	Ministre de l'Agriculture
Produits antiparasitaires - règlement	

(LOI SUR LES PRODUITS ANTIPARASITAIRES - suite)

Guide servant à l'enregistrement au Canada des pesticides et autres produits antiparasitaires en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires

LOI SUR L'INDEMNISATION POUR DOMMAGES CAUSÉS PAR LES PESTICIDES . . . . . Ministre de l'Agriculture

Indemnisation pour dommages causés par les pesticides - règlement

LOI SUR LE RÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES PRAIRIES . . . . . Ministre de l'Agriculture

LOI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES PUBLIQUES . . . . . Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

LOI SUR LES TRAVAUX PUBLICS . . . . . Ministres des Travaux publics et des Transports

Actes nuisibles sur les ouvrages publics - règlements

LOI SUR LES DISPOSITIFS ÉMETTANT DES RADIATIONS . . . . . Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

Dispositifs émettant des radiations - règlements

LOI SUR LES CONTRÔLES EN CAS D'URGENCE DU BASSIN DU LAC À LA PLUIE . . . . . Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

LOI RELATIVE AUX SEMENCES . . . . . Ministre de l'Agriculture

Semences - règlements

LOI RELATIVE À LA MISE EN OEUVRE DU TRAITÉ CONCERNANT LA VALLÉE DE LA RIVIÈRE SKAGIT . . . . Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

LOI SUR LES TERRES TERRITORIALES . . . . . Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Exploitation minière au Canada - règlement
Puits de pétrole et de gaz du Canada - règlement sur le forage et l'exploitation
Terres pétrolières et gazières du Canada - règlement
Terres territoriales - règlement sur l'utilisation
Terres territoriales - règlement

LOI SUR LE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES . . . . . Ministre des Transports

Inspecteurs de marchandises dangereuses - règlement
Marchandises dangereuses - règlement sur les ordres
Transport des marchandises dangereuses - règlement

LOI CONCERNANT L'ISOLATION À L'URÉE-FORMOL	Ministre de la Consommation et des Corporations
Mousse isolante d'urée-formol - règlement	
LOI CONCERNANT LE PARC INTERNATIONAL WATERTON-GLACIER DE LA PAIX	Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX MODIFICATIONS DU TEMPS	Ministre de l'Environnement
Renseignements relatifs aux modifications du temps - règlement	
LOI SUR LE YUKON	Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Emplacements archéologiques du Yukon - règlement	
LOI SUR L'EXTRACTION DE L'OR DANS LE YUKON	Ministre des Affaires indiennes et du Nord
LOI SUR L'EXTRACTION DU QUARTZ DANS LE YUKON	Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Planification d'urgence - décret	Ministre de l'Environnement (responsable des aspects environnementaux de la planification d'urgence)